

1997-1998

1998-230

La défense de l'Europe

Mémoire de stratégie

ICA COMBRISSON , groupe D4

Introduction

Un examen objectif des faits montre que la rapidité avec laquelle les Européens ont voulu l'OTAN et ont accepté le « parapluie américain » après la seconde guerre mondiale n'a d'égal que leur lenteur à se doter d'une véritable défense européenne. Sans doute l'histoire de l'Europe a créé un tissu de relations complexes entre Etats, un mélange de méfiance et de rivalités ancestrales qui rendent plus difficile la création d'armées européennes que la mise à disposition de forces sous commandement américain.

L'Europe est de plus aujourd'hui dans une évolution dynamique qui complique la situation. D'une part les différents traités de l'Union Européenne tendent vers une progressive intégration politique et économique. La mise en place dans la période 1999 - 2002 d'une monnaie unique (l'euro) dans un noyau dur de pays européens réunissant les critères économiques, constitue déjà, pour beaucoup de citoyens, un signe fort, à la fois source d'angoisses et d'espoirs. D'autre part l'Union Européenne s'étend vers l'Est et nombreux sont les Etats éloignés du noyau dur européen - la Turquie par exemple - qui réclament leur adhésion.

Dans ces conditions définir une véritable politique commune de défense européenne relève de la gageure tant sont nombreuses les questions préalables auxquelles il faut répondre : quelles sont les limites du territoire à défendre ? Jusqu'où pousser l'intégration de l'Europe ? Quelles sont les menaces dont il convient de se protéger ? Quel est le seuil de « l'inacceptable » commis dans le monde au-delà duquel une intervention européenne devrait être décidée ? Comment concilier OTAN et armée européenne ? De quels armements les Européens doivent-ils se doter et qui doit les produire ? Telles sont les vraies questions auxquelles l'Europe n'a jamais vraiment répondu.

Plusieurs chantiers sont néanmoins aujourd'hui ouverts par les Européens : la coopération militaire et la composition de forces multinationales, la prise en main par l'Union européenne des questions de défense, le renforcement du rôle fédérateur de l'UEO en matière d'opérations conjointes et de besoins en équipements, la réforme de l'OTAN, et enfin la création d'un grand pôle européen de l'armement.

Après avoir abordé les menaces potentielles auxquelles l'Europe est confrontée, nous examinerons successivement les divergences entre Européens sur les questions de défense, les organisations militaires les impliquant et les forces européennes, pour finir avec l'Europe de l'armement.

Les menaces

La dissolution du pacte de Varsovie et la montée des nationalismes dans les pays de l'ex-bloc soviétique sont sources de nouvelles menaces en Europe. La disparition des armes nucléaires de moyenne et courte portée américaines et russes a mis en évidence l'importance de l'arsenal conventionnel de ces pays. Des poches d'instabilité réelles ou potentielles sont apparues dans les pays baltes, en ex-Yougoslavie, dans le Caucase ainsi que sur le pourtour méditerranéen. Les stocks d'armes de l'ex-URSS alimentent ainsi certains conflits. Le non respect de l'embargo de l'ONU en ex-Yougoslavie a contribué à prolonger le conflit dans ce pays. Il est à

noter également l'attitude ambiguë des Etats-Unis à ce sujet avec le plan *Train and Equip* d'équipement de l'armée bosniaque.

Face à ces menaces on peut tenter un contrôle des armements conventionnels en Europe, grâce à trois traités : le traité FCE¹ entré en vigueur en 1992, le traité « Ciel Ouvert » (autorisant le survol des Etats parties par des avions d'observation), et enfin les mesures de confiance et de sécurité dans le cadre de la CSCE sur l'échange d'informations militaires et la notification des activités militaires.

Mais le fait majeur de cette fin du XXIème siècle reste l'augmentation très importante de la population mondiale : nous sommes passés en un siècle d'un milliard d'habitants à six milliards, avec une stabilisation envisagée à dix milliards à long terme. Cette population sera concentrée dans des villes énormes. Du fait des déséquilibres induits par cette augmentation démographique non maîtrisée, toutes les constructions théoriques de prévision de l'évolution politique, économique et stratégique sont définitivement dépassées face à la complexité du monde d'aujourd'hui. Les conflits, autrefois inter-étatiques, deviennent intra-étatiques, inter-ethniques. De plus, des mouvements massifs de population et de réfugiés voulant migrer vers l'Europe restent toujours à craindre.

L'Etat-nation reste en définitive aujourd'hui la meilleure structure pour la démocratie et la stabilité du monde. L'Union Européenne, dans ce monde imprévisible et global, a son rôle à jouer, même si, selon Jacques Delors, elle est encore un « objet politique non identifié ». Il est à noter cependant que 60 % de l'aide publique mondiale provient d'ailleurs de l'UE. Les Européens doivent exporter la paix et la sécurité, afin de ne pas importer les troubles et l'insécurité en Europe.

D'autre part, il faut noter que tout instrument de défense s'applique également au soutien de la politique extérieure et des activités économiques à l'étranger - les Etats-Unis l'ont bien compris - et l'Europe économique ne pourra trop longtemps l'oublier. Si la condition d'intervention des Européens dans le monde doit être à hauteur de ses ambitions et de son rôle historique, à savoir « faire cesser l'inacceptable », encore convient-il de définir un seuil de la violence inacceptable : développement d'armes de destruction massive par des pays non démocratiques, massacres de populations civiles, mainmise sur les ressources économiques de pays voisins,...

Les divergences entre Européens

Plusieurs raisons expliquent l'absence de consensus entre Européens sur les questions de défense.

Des raisons historiques

Les identités et les mémoires sont plurielles en Europe. L'histoire des peuples européens et des multiples conflits depuis plusieurs siècles a évidemment laissé des traces. L'élargissement de l'Europe, de ce point de vue, n'est pas un facteur stabilisant, car il va accroître la diversité des cultures et des opinions, rendant plus difficiles les consensus sur des sujets fondamentaux (l'économie, le social, la défense).

¹ Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe

Des déclarations d'intention non suivies d'effets

Les conclusions de la conférence intergouvernementale de l'UE (traité d'Amsterdam) représentent quelques avancées significatives en matière d'identité européenne de défense, même si beaucoup reconnaissent que le bilan concret est bien faible. Ainsi aucun véritable sommet de l'UEO n'a suivi Amsterdam², ce qui montre bien que le sujet n'a pas suffisamment mûri. Pourtant la sécurité de l'Europe est un souci ancien et prioritaire, en particulier au lendemain de la 2ème guerre mondiale. Une tentative de communauté européenne de défense a même été tentée en 1954. Mais l'idée dominante de l'après-guerre reste de s'en remettre à l'OTAN, et ce fait est aggravé par le départ de la France de l'organisation militaire intégrée en 1966.

Il faut attendre le traité de Maastricht pour entendre de nouveau parler d'Europe de la défense. Dans la foulée, il y a une relance de l'UEO en 1992, avec à la fois la création de la cellule de planification, du GAEO³, du centre d'observation spatiale de Torrejon, de l'Eurocorps, ainsi que des déclarations incantatoires sur le pilier européen de l'OTAN. Mais ces tentatives demeurent un échec pour la relance de l'UEO, qui confrontée à la crise yougoslave, puis plus récemment à celle de l'Albanie, reste impuissante. Il faut ainsi noter que l'Eurocorps n'a jamais été engagé en opération extérieure.

D'autre part, en ce qui concerne le lien transatlantique, une dynamique semblait d'abord repartir avec les avancées du sommet de l'OTAN de 1994 qui devait repositionner le rôle de l'Europe dans les crises. La France rejoint ainsi le comité militaire en 1995 en signe de bonne volonté, pour se rapprocher de ses partenaires européens. En 1996, la déclaration de Berlin reconnaît aux Européens une identité européenne de défense au sein de l'OTAN. Il est à noter que cette reconnaissance est arrachée aux Américains grâce à une position unie des Européens sur ce sujet. Mais très vite la situation, au contact de la réalité, se détériore de nouveau : la France se met à réclamer un grand commandement OTAN pour un européen. Devant le refus américain de céder sur ce point, la France suspend les négociations en 1997, revendiquant au nom de l'Europe une capacité d'agir militairement sans accord préalable des américains.

Le positionnement vis à vis des Etats-Unis

Les divergences entre Européens se cristallisent ainsi sur la nature de ce lien transatlantique. La France veut marquer son autonomie de décision par rapport aux Etats-Unis, attitude mal comprise des autres Européens qui, intégrés à l'Otan depuis 50 ans, ont perdu un peu de leur esprit critique vis à vis des américains. On constate ainsi que sous l'impulsion des Etats-Unis, de nombreuses discussions diplomatiques se sont tenues en 1997 sur les relations de l'OTAN avec les PECO⁴ et la Russie. Ce dynamisme est à comparer avec l'immobilisme en matière de défense de l'Union Européenne, sans doute trop occupée par le passage à la monnaie unique et mobilisée par ses problèmes sociaux.

Le lien transatlantique avec les Etats-Unis provient tout d'abord des liens affectifs que ce pays a toujours entretenus avec l'Europe. Le souvenir de l'Europe est aussi lié aux sacrifices consentis lors de la 1ère et 2ème guerre mondiale. Aujourd'hui 80% de la population des Etats-Unis est d'origine européenne

² Seule la déclaration d'Erfurt des Ministres de l'UEO le 18 novembre 1997 a eu lieu

³ Groupe Armement de l'Europe Occidentale

⁴ Pays d'Europe centrale et orientale

(Allemagne, Irlande, Grande Bretagne,...), mais chaque américain est plus tourné vers son pays d'origine que vers l'Europe en tant que telle. Ainsi l'Allemagne réunifiée est un partenaire privilégié des Etats-Unis.

Economiquement, l'Europe reste le premier partenaire des Etats-Unis. Ainsi 1000 G\$⁵ sont investis en Europe par les USA. Les entreprises américaines réalisent 900 G\$ par an de chiffre d'affaires en Europe et les entreprises européennes 800 G\$/an aux USA.

Enfin l'Europe reste un allié fiable des Etats-Unis : ceux-ci ont de plus en plus besoin d'un soutien militaire et diplomatique lors leurs interventions extérieures. Mais l'Europe reste aussi une source d'inquiétude pour les américains, car la violence y reste présente et nécessite l'intervention des Etats-Unis (ex-Yougoslavie, différend gréco-turc).

En conclusion, les Etats-Unis ont tout intérêt à maintenir un lien transatlantique fort, via l'OTAN, et à étendre ce lien en Europe de l'Est. L'Eurasie reste en effet la scène centrale de la planète, le « grand échiquier » selon Z. Brzezinski. Leur position reste toutefois ambiguë : reprochant à la fois aux Européens de ne pas suffisamment prendre en compte leur défense, ils n'acceptent pas non plus de confier des postes clés aux Européens au sein de l'OTAN.

Une vision commune de la défense indispensable

Les divergences apparaissent également sur les objectifs de cette défense européenne. Ainsi Français et Britanniques ont une vision globale du monde : ils entendent assumer pleinement leur place au conseil de sécurité de l'ONU, et leur statut de puissance nucléaire, ainsi que leur passé colonial qui les a conduits à garder des liens forts avec des pays dans l'ensemble du monde. La spécificité française est liée au rôle de l'Etat-nation par rapport à une confédération d'Etats européens : la France ne veut pas confier sa défense à l'Europe tant que celle-ci n'a pas mûri. Elle considère à juste titre qu'on ne peut espérer la prospérité en Europe si l'on s'en remet à d'autres pour assurer sa défense : c'est le concept de puissance globale (économique, culturel, militaire, technologique).

Les Allemands, plus marqués par la menace soviétique, ont perdu cette vision stratégique du monde. Leur politique de défense se concentre encore beaucoup sur l'Europe centrale et orientale. D'autre part, la puissance économique de l'Allemagne est compensée par la relative faiblesse militaire, l'Allemagne s'en remettant à l'OTAN pour sa sécurité. Cet état de fait rassure en réalité beaucoup de petits pays Européens et également la Russie. Ce qui signifie qu'une implication plus forte des Allemands dans la défense de l'Europe serait susceptible de trouver des freins au sein même des Européens.

L'Italie et la Grèce ont également une zone d'intérêt limitée. L'Espagne, peu présente sur la scène mondiale en terme de défense, entend rompre cette politique isolationniste et participe désormais à des opérations de maintien de la paix.

Les autres Etats européens craignent la domination des trois grands européens (France, Royaume Uni et Allemagne) qui les entraîneraient au-delà de la défense de leurs intérêts propres. Ils ont d'ailleurs renoncé à se doter d'un outil militaire complet et se satisfont tout à fait du parapluie américain. Il ne faut pas également oublier de mentionner la neutralité de certains Etats de l'Union Européenne : Autriche, Finlande, Irlande et Suède.

Enfin l'appréciation de la menace varie beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi pour la Norvège, le fait maritime est essentiel, à la fois pour les exportations de

⁵ G\$ = milliards de dollars

pétrole et de gaz par les pipe-lines sous-marins vers les pays du Nord de l'Europe, pour les ressources de la pêche (la flotte de pêche norvégienne représente 30% des assurances maritimes mondiales), et ses approvisionnements. La Norvège, ayant une frontière commune avec la fédération de Russie, reste totalement tributaire des renforts militaires navals du Royaume Uni et surtout des USA en cas de conflit.

En conclusion, la capacité européenne de défense existe, mais pas la volonté politique. Les intérêts divergent en fonction de la zone d'intérêt : ambitions mondiales pour la France et le Royaume-Uni, centrée sur les PECO pour certains, orientée vers la Méditerranée et le Proche-Orient pour d'autres. Les Américains ont ensuite beau jeu, face à trois ou quatre positions européennes différentes, de choisir celle qui leur convient le mieux. La définition d'un espace européen de sécurité s'impose donc avant tout.

Les organisations militaires impliquant les européens

De multiples organisations disjointes représentent les pays européens, ce qui rend complexe la lisibilité de la politique extérieure de l'Europe.

En schématisant à outrance, on pourrait dire qu'au sommet se trouve l'ONU dans laquelle la France et le Royaume-Uni ont un rôle prédominant, à travers leur place au conseil de sécurité. Cette situation relègue les autres pays européens dans la masse des Etats de la planète. Puis l'OSCE⁶, qui joue un rôle de prévention des conflits, l'Union européenne pour les questions politiques, économiques et sociales, l'UEO pour les opérations humanitaires et de maintien de la paix, et enfin l'OTAN pour les opérations militaires de guerre.

L'UEO

L'Union Européenne ne coïncide pas avec son bras armé, l'Union de l'Europe occidentale, qui regroupe 28 Etats membres européens. Ainsi l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède ne font pas partie de l'UEO bien qu'étant dans l'UE. A contrario la Norvège, la Turquie, l'Islande sont membres associés de l'UEO tout en n'étant pas dans l'UE. Cette situation implique de créer une relation diplomatique artificielle entre deux organes supranationaux : l'UE et l'UEO, qui ont chacune leur « culture de travail » propre. L'UEO joue néanmoins un rôle charnière entre l'UE et l'OTAN lors de la gestion des crises. Ainsi est-il prévu que la cellule planification de l'UEO participe en tant qu'observateur aux essais de Q.G. de GFIM⁷ de l'OTAN.

L'OTAN

Fait incontournable de la défense européenne, l'OTAN mérite d'être examinée. Historiquement, l'OTAN est née du désir des Européens de conserver sur leur sol des troupes américaines, par crainte de la supériorité militaire de l'Armée Rouge. Constituée en 1949 par le traité de Washington, l'OTAN n'est néanmoins pas une assurance tous risques contre la menace soviétique. En effet l'article 5 du traité laisse subsister un doute sur l'automaticité de l'engagement américain en cas de conflit en Europe. La création de l'organisation militaire intégrée, par la présence permanente américaine en Europe, est venue renforcer la crédibilité d'un engagement des Etats-Unis au côté des Européens, les Américains se trouvant de

⁶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

⁷ Groupe de forces interarmées multinationales

facto engagés dès les premières heures d'une invasion soviétique. De plus, l'OTAN permet à moindres frais pour les petits pays de se doter d'une défense crédible.

Le volet négatif de la protection américaine consiste évidemment en une mainmise sur les structures de décision politico-militaires de l'Alliance, les Européens n'étant pas à l'époque mûrs - le sont-ils maintenant ? - pour afficher une stratégie de défense de leur territoire.

On connaît le retrait de la France des structures militaires en 1966, lié à une volonté d'indépendance dont la crédibilité reposait sur la force de dissuasion. Celle-ci n'était d'ailleurs pas de nature à déplaire aux Etats-Unis, qui ont apporté une aide discrète à l'élaboration de la force de frappe française. En effet elle permettait une option supplémentaire dans la riposte à un conflit en Centre Europe sans engager forcément les Etats-Unis dans une guerre nucléaire totale avec les Russes, avec les inévitables conséquences en termes de destruction du territoire américain. Mais ce retrait a définitivement rendu la France suspecte aux yeux des Européens de faire cavalier seul. Chaque intervention française au sein de l'OTAN peut être perçue par les Européens comme une volonté de repousser les Etats-Unis d'Europe, ce dont nombre de pays européens ne veulent pas.

La disparition de la menace soviétique a donc un impact direct, profond et durable sur le rôle même de l'OTAN : celle-ci connaît actuellement une véritable crise d'identité. L'utilisation réelle des moyens militaires de l'OTAN ne s'est d'ailleurs faite que récemment, dans des conflits (Guerre du Golfe, ex-Yougoslavie) éloignés de sa mission première. Enfin le fondement même de l'article 5 paraît être ébranlé définitivement : la stratégie américaine s'appuie aujourd'hui plus sur un élargissement de l'OTAN aux pays de l'Est afin de tisser des liens directs au travers de l'Alliance. Les Etats-Unis utilisent désormais l'OTAN comme un multiplicateur de relations internationales, qui au travers de l'aspect militaire, ouvre de nouveaux débouchés économiques aux entreprises américaines dans les PECO.

La France a récemment refusé de réintégrer les structures militaires, constatant qu'aucun progrès n'avait été fait par les Etats-Unis dans un partage équitable des responsabilités au sien de l'Alliance, selon deux piliers : un pilier nord-américain, et un pilier européen. Ainsi, force est de constater que malgré une européanisation croissante de l'Otan, de surcroît voulue par les Etats-Unis, ces derniers restent très présents dans tous les organes de décisions et de pouvoir, ce qui rend caduque toute possibilité pour les Européens de mener, s'ils le souhaitent, des opérations militaires sans l'accord explicite des Etats-Unis. Or il ne saurait y avoir de souveraineté de l'Europe sans cet élément fondamental : l'autonomie de décision militaire.

Néanmoins le poids de l'OTAN dans les relations internationales ne fait que croître. La signature le 27 mai 1997 de l'acte fondateur des relations entre la Russie et l'OTAN donne un potentiel considérable à la consolidation de la sécurité européenne. Le récent sommet de Madrid a permis d'autre part la rénovation de l'OTAN avec les démarches d'adhésion de la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie et d'autres ouvertures (Roumanie, Slovénie, Ukraine). Il est d'ailleurs frappant de constater que ces PECO sont attirés par l'Union européenne sur le plan économique, mais par l'OTAN sur le plan militaire, et non l'UEO.

Cette rénovation de l'OTAN a pris de court la France car elle nie l'identité même de défense européenne. Il est vrai que l'identité européenne de défense ne fait que commencer, et qu'un rééquilibrage entre l'Europe et les Etats-Unis au sein de l'OTAN reste d'actualité. Zbigniew BRZEZINSKI affirme ainsi dans son dernier

livre⁸ que l'OTAN élargie ne pourra dépendre d'une seule puissance, fut-elle la première au monde. Vu du côté européen, on ne peut prolonger indéfiniment une situation dans laquelle l'Union Européenne ne prendrait en charge que l'économie, et l'Alliance Atlantique se chargeant de la défense et de la sécurité de l'Europe. Il manque à l'Europe une vision régaliennne de ses prérogatives, dont de nombreux pays n'acceptent pas l'abandon au profit d'une Europe confédérale.

Pourtant un dossier majeur pour l'OTAN et le partenaire russe, permettrait cette affirmation de l'identité européenne de défense : il s'agit de la Bosnie, avec l'échéance du retrait américain en juin 1998. On constate cependant que sur ce dossier de l'ex-Yougoslavie, les Européens se sont souvent présentés en ordre dispersé, soit à cause de considérations historiques les liant plus ou moins à tel belligérant, soit à cause de différences de politique d'engagement militaire. Les récents démêlés de la France avec le Tribunal Pénal International sur les crimes de guerre en ex-Yougoslavie montrent également une différence d'approche juridique entre anglo-saxons et Français sur ce problème.

Les forces européennes de défense

Les forces conventionnelles

En attendant la volonté politique d'indépendance vis à vis de l'OTAN, l'Europe s'est néanmoins dotée d'instruments militaires concrets : le Corps Européen, l'Euroforce opérationnelle rapide (EUROFOR), la Force maritime européenne (EUROMARFOR) et le Groupe aérien européen.

- Le corps européen, créé en 1992, est une force terrestre qui regroupe cinq pays (Allemagne, France, Belgique, Espagne, Luxembourg) à partir de la brigade franco-allemande. Opérationnel depuis 1995, il compte 50.000 hommes.
- L'EUROFOR, créée en avril 1995, est une unité terrestre multinationale et modulaire de 10.000 hommes dotée de forces légères facilement déployables.
- L'EUROMARFOR, créée à la même date, est une force maritime dotée de capacités aéronavales et amphibies, et constituée par les marines françaises, italiennes, espagnoles et portugaises. A l'époque, cette création a suscité des protestations de certains pays de la Méditerranée.
- Enfin, le Groupe aérien européen (en fait franco-britannique pour l'instant), est opérationnel depuis 1995 et constitue une entité de coordination et d'entraînement d'opérations aériennes conjointes afin de renforcer les capacités opérationnelles des armées de l'air.

Ces créations rentrent dans le cadre de l'affirmation d'une identité européenne de défense. Mises à la disposition de l'UEO, les missions qui pourraient être confiées à ces forces comprennent la défense commune des alliés, les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix, la gestion des crises.

Ces forces européennes relèvent d'états-majors multinationaux. Une des distinctions avec les forces de l'OTAN repose sur l'existence, pour ces forces, d'une interface politico-militaire : les ministres des affaires étrangères et ceux de la défense donnent leurs directives aux forces européennes.

Un des points faibles reste la capacité en renseignement des forces de l'UEO, préalable indispensable à toute intervention extérieure. En effet, le centre satellitaire

⁸ « Le grand échiquier, l'Amérique et le reste du Monde » Bayard Editions, 1997.

de l'UEO à Torrejon dispose de moins de moyens que la France (pas d'utilisation directe des images Hélios par exemple). Ceci provient du fait qu'en matière de renseignement, la mise en commun d'informations utiles décroît rapidement avec l'augmentation de pays servis, car c'est encore un domaine très régalien par excellence.

L'armement nucléaire

Le débat sur les forces nucléaires françaises et britanniques a longtemps été passé sous silence. Nombre de pays européens refusent d'en discuter, et préfèrent encore une fois le parapluie global américain plutôt qu'une dissuasion à la française élargie. Ce débat ne pourra pourtant pas être éternellement occulté tant les faits sont têtus : la France gardera ses forces de dissuasion pendant environ plusieurs dizaines d'années. Aucun président n'a en effet intérêt à renoncer à cette force de dissuasion qui représente un atout stratégique majeur, la France ayant très vite compris que la possession d'armes nucléaires lui donnerait un statut international sans proportion avec sa taille réelle. D'autre part, l'intégration lente mais inévitable des forces armées européennes sur les trente ans à venir obligera tous les pays à prendre en compte l'existence de cette dissuasion au moins dans le cadre de la résurgence d'une menace majeure en Europe.

Pourtant, un dialogue franco-britannique s'est amorcé sur ce thème. Il est vrai que les deux pays ont une vision stratégique commune sur bien des points. Ils ont ainsi déclaré en commun qu'ils n'imaginent pas de situations dans lesquelles les intérêts vitaux de l'un d'eux puissent être menacés sans que les intérêts vitaux de l'autre ne le soient aussi. Cette déclaration symbolise très fortement le constat d'une alliance stratégique et d'une communauté de destin des deux pays. Il paraît cependant aujourd'hui très prématuré d'étendre cette déclaration franco-britannique aux autres Européens.

En effet, la France avait proposé un concept de dissuasion élargie que nos voisins n'ont pas accepté, y voyant une volonté française de domination sur le théâtre européen. La France a alors proposé un concept de dissuasion concertée, lequel n'a guère soulevé d'enthousiasme, seule l'Allemagne ayant accepté que mention soit faite de ce concept dans une déclaration commune signée à Nuremberg en 1996.

Beaucoup d'Européens considèrent qu'ils sont sous la protection du parapluie nucléaire américain⁹ et craignent la confusion générale en se plaçant sous protection française. Cependant, l'intervention de forces européennes sur des territoires où sont présents des armes nucléaires n'est pas à exclure : se posera alors le problème de la dissuasion européenne d'une frappe par un pays proliférant sur ces forces projetées. Le nier conduit encore à admettre que toute intervention européenne se fera avec l'accord et sous le contrôle opérationnel des Etats-Unis.

L'Europe de l'Armement

L'identité européenne de défense restera également une coquille vide sans la construction d'une véritable Europe de l'armement. Il faut reconnaître que l'exclusion de l'armement du traité de Rome n'a pas facilité les affaires des Européens, ceux-ci se pénalisant d'emblée vis à vis des Etats-Unis. Plus récemment, une inversion de

⁹ D'aucuns font remarquer que ces pays sont désormais également sous le parapluie **informationnel** américain, c'est-à-dire dépendant des moyens d'observation et de renseignement US.

tendance s'est manifestée : le traité d'Amsterdam stipule en effet que « la PESC¹⁰ inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, si le conseil européen en décide ainsi ». D'autre part, l'unité de vue européenne, si elle se fait, ne pourra subsister très longtemps sans un effort budgétaire des Européens pour assurer leur défense, ce vers quoi on ne tend pas actuellement. L'acquisition d'une défense européenne autonome passe en effet par l'acquisition de moyens de renseignement et d'observation spatiale, comme l'a prouvé la guerre du Golfe. Les Etats-Unis proposaient en fait aux Européens de « louer » des capacités d'observation de leurs satellites, autrement dit d'acheter des images au cas par cas. On imagine bien dans ces conditions la complète dépendance de l'Europe vis à vis des Etats-Unis, libres de délivrer aux Européens des informations parfaitement contrôlées. C'est pourquoi la France, l'Italie et l'Espagne avaient décidé de développer un satellite d'observation militaire, Hélios, rentré en service opérationnel fin 1995.

Mais préserver une base industrielle et technologique de défense (BITD) capable de développer de tels moyens dans tous les domaines techniques de la défense paraît irréaliste pour les budgets nationaux européens car les commandes nationales ne permettent plus d'amortir la R&D coûteuse de l'armement. Seule une politique européenne préservant cette BITD peut remédier au morcellement de la demande et à la fragmentation de l'offre. Là où les Etats-Unis développent un seul modèle de matériels, les Européens produisent 4 chars, 11 frégates, 7 fusils d'assaut et 3 avions de combat différents.

Historiquement, plusieurs structures d'accueil d'une Europe de l'armement ont vu le jour : l'Eurogroupe, puis le GEIP¹¹, seule institution qui permettait aux Ministres de la Défense européens de se réunir. La création en 1992 du GAEO a constitué un forum de discussions et a permis concrètement de diminuer les délais de passation de marchés pour les équipements communs. Enfin plus récemment en 1996, la création de l'OAE¹² puis de l'OCCAR¹³ préfigurent une véritable agence européenne de l'armement. L'OAE relève de l'approche multilatérale, repose sur des prises de position unanimes de la part des treize pays, et subit la contrainte de la règle du juste retour, qui rend obligatoire par programme un volume de commandes pour l'industrie nationale égale à la contribution de chaque Etat. L'OCCAR au contraire relève de la logique bilatérale, éventuellement étendue à un petit nombre de partenaires acceptant plus facilement des concessions mutuelles, la règle du juste retour ne s'appliquant pas programme par programme, mais globalement. La création simultanée des deux organismes montre bien la difficulté qu'il y a pour faire avancer l'ensemble des Etats européens ensemble. L'Europe de l'armement se construit selon plusieurs cercles concentriques, le noyau dur central étant constitué par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.

Mais au-delà de ces structures étatiques souvent bancales et dépourvues de réels pouvoirs se cache le paysage complexe de l'industrie européenne de l'armement. Une simple comparaison de chiffres avec les USA montre l'ampleur de la tâche de restructuration qui attend les Européens : le budget de la défense américain est double de celui de l'Europe, mais les entreprises d'armement

¹⁰ Politique étrangère et de sécurité commune

¹¹ Groupement européen indépendant de programmes

¹² Organisation pour l'Armement de l'Europe occidentale regroupant l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie.

¹³ Organisme conjoint de coopération en matière d'armement qui rassemble aujourd'hui la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie

américaines sont trois fois moins nombreuses que celles de l'Europe. L'UE importait en 1995 des Etats-Unis six fois la valeur de produits de défense qu'elle y exportait, alors que la proportion était de quatre en 1985. Il faut huit entreprises de défense européennes pour arriver en 1996 à 60 G\$ de vente, alors que les trois plus importantes entreprises américaines en réalisent 90 G\$. Car une caractéristique essentielle de l'Europe de l'armement est sa dispersion et son manque de productivité face à ses concurrents américains. La concentration de l'industrie d'armement américaine lance un défi à l'industrie européenne, qui depuis 10 ans n'a pas opéré la même mutation.

La dispersion des Etats européens dans le domaine militaire et leur quasi-absence de politique de besoins militaires communs dans le passé a en effet conduit à développer à grands frais plusieurs programmes concurrents (Rafale vs Eurofighter, véhicules blindés,...). Les frais de R&D n'ont pas été partagés par l'Union, et le trop grand nombre de produits crée des séries de taille trop réduite et donc des économies d'échelle inadéquates. Il faut cependant reconnaître le succès de certaines coopérations européennes bi ou trilatérales dans le domaine aéronautique (Tornado, Tigre,...), spatial (Hélios) ou des missiles (Milan, Hot, Roland,...).

Car ce n'est pas à l'Union européenne qu'il appartient de restructurer ces industries, mais aux Etats eux-mêmes en coopération avec leurs industriels, qui ont besoin d'un horizon de visibilité pour leur propre stratégie d'entreprise. Or les Etats sont souvent empêtrés dans leur politique industrielle nationale et doivent déjà restructurer leur industrie de défense avant de présenter devant les partenaires européens leurs champions nationaux pour des fusions/coopérations. En matière d'armement, rien ne se fait sans l'accord des Etats, et les industriels ne peuvent agir sans eux. D'autre part, certains pays (le Royaume-Uni par exemple) pratiquent la doctrine du « *best value for money* » qui peut apparaître contradictoire avec la constitution d'une BITD, en favorisant par exemple l'achat de matériels américains dont l'effet de série rend le coût d'acquisition plus faible.

Néanmoins, le temps a joué contre les Européens et le cadre national ne permet plus de restructuration d'une ampleur suffisante. Le cadre européen est désormais indispensable pour fournir les solutions appropriées, mais ni les besoins ni les règles d'acquisition n'existent au niveau de l'Europe.

On a encore ici un exemple de la redoutable dualité entre les Etats-Nations et l'Union. Les gouvernements sont les seuls clients des armements et ont dans le même temps les moyens d'agir, l'Union ne pouvant qu'établir les règles nécessaires à une coopération harmonieuse des Etats. Des questions aussi fondamentales que le maintien d'une base technologique et industrielle de défense doivent être examinées de près : si l'Europe doit garder telle capacité de R&D militaire, comment choisir le pays européen qui en sera responsable auprès des autres ? L'Union européenne représente en effet le cadre privilégié pour une action dans ce domaine, car elle a fait ses preuves pour l'achèvement du marché européen pour les produits civils. Néanmoins, les produits militaires se distinguent des produits civils car ils sont l'instrument de la puissance des Etats, à l'origine d'un secteur de pointe stratégique qui bénéficie d'un effort de recherche supérieur à celui d'autres secteurs de l'activité industrielle.

Une récente prise de conscience des Européens affirme que l'élaboration d'une politique européenne d'armements, fondée sur l'existence d'une base technologique et industrielle compétitive, constitue une condition essentielle au développement de l'identité européenne de défense dans le cadre de la PESC. Le plan d'actions de l'Union est décrit en annexe 1.

Conclusion

On ne peut que faire le constat de l'impuissance de l'Europe - que ce soit de l'UE ou de l'UEO - pour bâtir une véritable Europe de la défense. Les petits pays se satisfaisant de la protection américaine via l'OTAN ne sont guère des moteurs sur ce sujet. Il appartient à un noyau dur de pays fondateurs de l'Union Européenne de définir une politique de défense, et de s'en donner les moyens. Néanmoins ce noyau dur, qu'on pourrait imaginer composé de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne reste écartelé entre des points de vue divergents : le Royaume-Uni garde une distance avec l'UE et restera naturellement un allié fidèle des Etats-Unis. L'Allemagne manque de vision stratégique du monde après la disparition d'une menace orientale. Quant à la France, son refus d'opérer sous commandement américain au sein de l'OTAN la rend suspecte aux yeux des autres pays.

On voit bien que seule la disparition de l'OTAN sous sa forme actuelle permettra aux Européens de reconstruire une véritable organisation européenne de défense. Or cette disparition n'est possible que par une décision des Etats-Unis, car on voit mal quelques pays européens s'opposer à leur allié américain sur ce sujet.

Nous sommes donc totalement dépendants des USA en ce qui concerne l'avenir de l'Europe de la défense. Le jour où l'OTAN disparaîtra sous sa forme actuelle, l'Europe sera évidemment prise de court et n'aura guère de temps pour reconstituer de véritables forces européennes.

