

La construction Européenne : Une stratégie entravée

-

LCL LECUELLE

-

Sommaire

-

-

Introduction

I - L'EUROPE MARQUE LE PAS ET DEVIENT HESITANTE.

A - Les succès des grands projets de la construction européenne demeurent incertains.

1 - L'Union économique et monétaire (UEM) : un pari encore risqué.

2 - La libre circulation des personnes : une mise en application partielle.

3 - L'identité européenne reste encore largement une fiction.

B - La diplomatie de l'élargissement.

1 - Le sommet de Luxembourg : une première réponse aux déceptions causées par la conférence intergouvernementale d'Amsterdam.

2- L'argument économique : une phase délicate de remise à niveau des pays candidats est un préalable nécessaire.

II - UNE POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE EN PANNE.

A - La faiblesse structurelle de la politique étrangère européenne.

- 1 - Une politique étrangère commune à caractère consensuel.
- 2 - La PESC ne semble pas dotée des atouts nécessaires.

B - Les ambiguïtés de la politique de sécurité commune : le serpent de mer de la défense.

- 1 - La défense européenne reste un concept en quête de substance.
- 2 - Une définition ambiguë de la défense européenne.
- 3 - L'OTAN reste encore la clef de voûte de la défense européenne.
- 4 - Un élargissement qui empêche que se réalise une véritable identité européenne de défense : le dilemme dans le lien entre souveraineté nationale et efficacité collective.

Conclusion.

-

-



Introduction

Au début du XIX^{ème} siècle, le stratège allemand Clausewitz, observateur du " dieu de la guerre", Napoléon, disait : " La stratégie est l'usage de l'engagement aux fins de la guerre". Un peu plus d'un siècle plus tard, Liddell Hart élargit la notion de stratégie. En effet, pour le britannique, témoin des deux guerres mondiales : " la stratégie militaire n'est qu'une composante de la grande stratégie,..., les combats ne sont pas les seuls moyens d'atteindre les objectifs visés par la politique ". Le général André Beaufre résume, d'ailleurs, bien l'évolution du concept dans son ouvrage " Introduction à la stratégie ", paru en 1963 : " Qu'est-ce que la stratégie ? Si l'on part de la notion ancienne de la stratégie militaire, on dira qu'il s'agit de l'art d'employer les forces militaires pour atteindre les résultats fixés par la politique,..., cette définition est à mon avis étroite puisqu'elle ne concerne que les forces militaires, et je la rédigerais plutôt de la manière suivante : l'art de faire concourir la force à atteindre les buts de la politique". Enfin, Pierre Gallois poursuit ce raisonnement en déclarant : " La grande stratégie est l'exécution permanente, selon les circonstances, des desseins de l'Etat, et cela en usant de tous les moyens, y compris éventuellement la force ". Cette définition de la stratégie, détaillée par ailleurs dans le Petit Larousse en les termes suivants : " Art de coordonner l'action des forces militaires, politiques et morales impliquées dans la conduite d'une guerre ou la préparation de la défense d'une nation ou coalition ", sera adoptée dans cette étude pour être appliquée à l'Europe.

Au lendemain des deux guerres mondiales, l'objectif majeur du Vieux continent est d'empêcher le retour de la guerre. La construction de l'unité européenne apparaît, alors, être l'unique stratégie à même d'assurer de manière permanente la sécurité collective. En fait, les " Pères de l'Europe " ne disaient pas seulement : " Plus jamais la guerre entre nous " ; ils pressentaient les mutations radicales du monde, et donc la nécessité pour nos pays, placés à un petit bout d'un vaste continent, de réunir leurs volontés et leurs forces. Ce message est toujours d'une actualité brûlante. Or, à quelques semaines de l'ouverture des deux grands dossiers européens de 1998, à savoir le choix des candidats à la monnaie unique et le début des négociations sur l'élargissement de l'Union à l'Est, l'édifice européen semble avoir avancé de manière bien inégale. En effet, autant le pilier économique

est en bonne voie, autant les deux autres piliers sont encore au niveau des fondations : les questions de justice et de sécurité intérieure d'une part, et la défense et la sécurité extérieure d'autre part, deux domaines sensibles qui touchent au coeur des prérogatives régaliennes des Etats. En cette fin du XXème siècle, l'Union européenne, mise en place le 1^{er} novembre 1993, à la suite de la ratification du traité de Maastricht, est loin d'être politiquement unifiée. La stratégie imaginée par les " Pères fondateurs " serait-elle en panne ?

I - L'Europe marque le pas et devient hésitante.

A - Les succès des grands projets de la construction européenne demeurent incertains.

1 - L'Union économique et monétaire (UEM) : un pari encore risqué.

Au lendemain de la signature de l'Acte unique, qui dresse en 1956 les étapes du grand marché, l'Europe entame une ère de formidable croissance économique, qui l'a fait apparaître comme un havre démocratique et prospère. En revanche, plus de trente ans s'écoulent avant que ce grand marché intérieur ne se concrétise réellement . Sur l'impulsion de Jacques Delors, la construction européenne est, alors, relancée par une accélération de l'unité économique.

Le grand projet des années 90 est, en effet, surtout l'Union économique et monétaire. C'est le coeur du traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et ratifié par tous les Etats-membres dans le courant des années 1992 et 1993. Une fois réalisée, l'union monétaire permettra d'intensifier et de rendre plus efficace les échanges à l'intérieur de l'UEM, et à ses frontières, en même temps que se construira un marché économique et financier pouvant concurrencer les marchés américains. La monnaie européenne unique pourra, ainsi, fournir la charnière indispensable entre intégration économique et union politique, et favorisera la prise de conscience de l'intérêt de coopérer en matière de sécurité et de défense.

Les deux premières étapes de la réalisation de l'union monétaire s'achèvent. Elles ont été ponctuées de nombreuses difficultés, qui se sont notamment traduites par la sortie du Système monétaire européen (SME) des deux devises monétaires les plus vulnérables, la Lire italienne et la Livre sterling. Les tourmentes monétaires se répétant, les ministres de finances des Douze ont dû signer, le 2 août 1993, le " compromis de Bruxelles " qui élargissait massivement les marges de fluctuation du mécanisme de change du SME (au lieu de +/- 2,25%, les marges passent à +/- 15%).

Si les Etats de l'Union, confrontés aux critères de convergence définis par le traité de Maastricht, ont douté et laissé croire que le projet d'union monétaire était susceptible d'être encore retardé, il est désormais certain que l'entrée en vigueur de l'UEM sera effective le 1^{er} janvier 1999. Les gouvernements européens ont récemment souligné leur détermination à s'en tenir au calendrier défini par le traité de Maastricht. En effet, en mai 1998, ils prendront la décision la plus lourde de sens pour l'avenir de l'Europe depuis la création du Marché commun, en 1958 : ils arrêteront la liste des pays fondateurs de la nouvelle union monétaire. Tous les pays

candidats, y compris l'Italie, l'Espagne et le Portugal, devraient pouvoir adhérer à la monnaie unique, à l'exception de la Grèce, qui ne respecte pas les critères requis.

Il reste qu'un certain nombre d'incertitudes pèsent sur l'UEM. Tout d'abord, la date à laquelle la Grande-Bretagne décidera d'intégrer l'union monétaire n'est pas encore connue (Londres est pourtant le 1^{er} marché financier européen). Par ailleurs, l'instauration de l'UEM supprimera les politiques monétaires nationales, si bien que les Etats devront s'adapter aux fluctuations économiques en faisant appel à la politique budgétaire (ce qui devrait être rare du fait du " pacte de stabilité " proposé par l'Allemagne), ou à une variation des salaires (solution qui pose de gros problèmes car les salaires européens sont très rigides à la baisse).

2 - La libre circulation des personnes : une mise en application partielle.

L'objectif de l'Acte unique était de réaliser un espace sans frontières, dans lequel marchandises, services, capitaux et personnes pourraient se déplacer librement. Or si, pour les trois premiers, les Douze se sont donnés les moyens de leurs ambitions en permettant à la Communauté économique européenne (CEE) de légiférer, la libre circulation des personnes a été laissée dans le domaine de l'intergouvernemental. Autrement dit, elle ne relevait pas de la compétence communautaire et seules des négociations entre instances nationales pouvaient établir cette liberté.

Il faut attendre le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990 pour obtenir une évolution dans ce domaine. Ces dates correspondent à la signature de l'accord puis de la convention de Schengen, " laboratoire " de la libre circulation des personnes. La mise en place de cet espace de libre circulation, qui doit aboutir à la suppression des contrôles aux frontières de l'Union, doit s'effectuer de manière progressive, en s'appuyant sur l'expérience acquise par les sept pays qui appliquent depuis 1985 les règles de la convention de Schengen (Allemagne, France, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Espagne, Portugal). L'objectif poursuivi devrait théoriquement pouvoir être atteint d'ici l'an 2002.

Par ailleurs, lors de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam (juin 1997), les Etats-membres ont convenu d'intégrer les accords de Schengen dans le cadre de l'Union européenne (UE), par un protocole annexé au traité d'union. Un certain nombre de politiques, qui relevaient jusque-là de la coopération intergouvernementale, notamment en matière de visas, d'immigration, de contrôles aux frontières extérieures de l'Union, de coopération judiciaire en matière civile, entrent désormais dans le champ de compétence de l'UE.

3 - L'identité européenne reste encore largement une fiction.

Enfin, cet espace économique intégré doit, pour exister, affirmer sa spécificité face à l'extérieur. Or si les Etats membres de l'Union ont su se montrer unis lors du marathon terminant le cycle de l'Uruguay au sein du GATT, il reste qu'ils sont divisés sur le contenu de cette politique extérieure commune, avec à un extrême le Royaume-Uni libre-échangiste et, à l'autre, les pays méditerranéens soucieux de protections.

La société européenne semble particulièrement difficile à caractériser et dans ce domaine les interrogations cèdent le pas aux certitudes. Si toutefois une relative homogénéité des modes de vie et de pensée font croire à la construction progressive de la société européenne, il n'en demeure pas moins que cette évolution n'a pas encore atteint les consciences individuelles.

En effet, d'une part, les élections européennes de juin 1994 ont montré un désintérêt des populations de certains pays membres qui s'est traduit par une faible participation au scrutin (36,6% au RU, 35,7% au Portugal, 35,6% aux Pays-Bas) et également un détournement du débat européen à des fins purement nationales (mesure des rapports de force entre partis politiques, votes protestataires des électeurs).

Par ailleurs, un débat géopolitique vif oppose ceux qui s'intéressent à la construction européenne. Tandis que les plus chauds partisans de l'Europe se réjouissent, d'autres s'inquiètent et dénoncent la bureaucratie bruxelloise, la concurrence féroce imposée aux entreprises, estimant qu'elle peut être à l'origine de la montée du chômage. Les Danois, qui redoutent autant la puissante Allemagne, que la France bureaucratique, refusent la monnaie unique, au nom de l'indépendance nationale. Les Allemands, quant à eux, sont réticents à l'idée de voir disparaître le deutsche mark au profit de l'euro et les élus des Länder, qui disposent de pouvoirs étendus dans le système fédéral allemand, craignent de les voir amoindris.

Mais, si ces difficultés peuvent apparaître temporaires ou liées à la phase difficile de transition vers la monnaie unique, c'est l'avenir de l'Union européenne qui semble jonché d'obstacles.

B - La diplomatie de l'élargissement.

1 - Le sommet de Luxembourg : une première réponse aux déceptions causées par la conférence intergouvernementale d'Amsterdam.

La conférence intergouvernementale d'Amsterdam, qui s'est achevée en juin 1997, devait constituer une transition importante pour l'organisation institutionnelle de l'Union européenne (UE). Si la vocation de l'UE de s'étendre en intégrant progressivement ses voisins ne semble plus être remise en question, les modalités pratiques de cet élargissement posent au contraire des problèmes à ce point importants que l'UE en a sans cesse repoussé l'analyse par crainte de devoir avouer son incapacité à les résoudre.

Or, l'attrait de l'Union sur les pays à son pourtour est vif : les trois pays de l'Europe méditerranéenne (Turquie, Chypre, Malte - sans parler du Maroc-), les pays d'Europe centrale et orientale, certaines républiques issues de l'Ex-Union soviétique (Etats baltes, Ukraine, Bielorussie) ou nées de l'éclatement de la Yougoslavie (Slovénie) frappent à la porte de l'Union. L'Union ne peut pas ignorer cette attente. De sa capacité à assumer la fracture née de l'effondrement du monde communiste dépend son avenir tel que l'avaient formulé ses pères fondateurs : faire du continent européen tout entier un espace de paix, de liberté, de prospérité et de sécurité.

La noblesse - et l'intérêt stratégique - de l'objectif ne doivent pas masquer les difficultés qui y sont attachées. L'adhésion de nouveaux candidats est susceptible de compromettre l'équilibre économique des Etats-membres. De plus, le processus décisionnel de l'Union européenne, qui ne parvient pas toujours à surmonter les divergences d'intérêts entre les 15 Etats-membres, risque d'être paralysé sous l'effet d'un nouvel élargissement.

La question de l'aménagement de l'organisation institutionnelle de l'UE a été jugée nécessaire, par les autorités françaises entre autres, préalablement à tout élargissement. La Conférence intergouvernementale (CIG) prévue à cet effet par le traité de Maastricht, et plusieurs fois reportée par rapport à sa date initiale, s'est finalement déroulée à Amsterdam en juin 1997 : elle a révélé l'ampleur de la difficulté et les avancées, dans ce domaine, ne sont pas significatives.

Le principe a été posé que la nouvelle Commission, qui prendra ses fonctions en l'an 2000 au terme du mandat de celle qui siège actuellement, ne comprendra qu'un commissaire par pays. Si la question du nombre de sièges à la Commission européenne semble réglée, celle de la pondération des voix au Conseil reste en suspend.

Par ailleurs, la réorganisation du fonctionnement des institutions est, quant à elle, reportée à la tenue d'une nouvelle CIG. S'il a été décidé que celle-ci devait avoir lieu avant que le nombre de pays membres n'excède 20, la date butée n'en a pour autant pas été fixée. Pourtant, le système actuel étant fondé sur un fragile compromis entre intérêt national et logique communautaire, les enjeux attachés à la modification du fonctionnement des institutions sont importants.

Le sommet du Luxembourg, qui s'est achevé le 13 décembre 1997, devait compenser l'effet négatif produit par la CIG d'Amsterdam sur les candidats à l'Union. C'est chose presque faite puisque les 15 ont décidé d'ouvrir les négociations au printemps 1998 avec cinq pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'avec Chypre. Toutefois l'effet d'annonce passé, les avancées réalisées sont plus mesurées.

D'abord, le sommet n'a pu éviter d'exclure la Turquie sous la pression de la Grèce et de dégrader ainsi les relations de l'UE avec ce pays, qui occupe une position stratégique essentielle. Ensuite, aucun délai n'est fixé pour ces négociations. Enfin, a été réaffirmée ... la nécessité d'améliorer le fonctionnement des institutions européenne préalablement à tout élargissement. On le constate, la portée des engagements réalisés à Luxembourg est limitée. Elle l'est d'autant plus que

l'intégration à l'UE de nouveaux membres exige que soit réalisée préalablement une intégration économique et financière.

2- L'argument économique : une phase délicate de remise à niveau des pays candidats est un préalable nécessaire.

La question lancinante du chômage en Europe, la lenteur de la reprise économique ainsi que les conditions de plus en plus sévères de la concurrence donnent à l'argument économique un poids important dans les débats sur l'élargissement de l'UE. Ainsi, les candidatures méditerranéennes (Turquie en 1987, Chypre et Malte en 1990) ont été reportées bien que ces économies ne soient pas très éloignées de celle de la Grèce par exemple. Mais l'attention se focalise aujourd'hui sur les candidatures des pays d'Europe centrale et orientale. Si leur adhésion à plus ou moins court terme est un objectif admis, celle-ci doit d'abord passer par une restructuration de leurs économies.

Dans le cadre d'une stratégie de pré-adhésion définie à Luxembourg, l'UE prévoit d'aider financièrement les gouvernements à intégrer l'acquis communautaire. On peut se poser la question de savoir s'il ne s'agit pas là d'une disposition dilatoire permettant une avancée diplomatique mais qui reste peu coûteuse, les Etats demeurant extérieurs à la Communauté. Déjà, l'entrée en 2000 de la Pologne telle qu'elle avait été annoncée est aujourd'hui jugée un peu optimiste.

En fait, la capacité d'assimilation de l'UE semble, pour l'instant, avoir trouvé ses limites. Selon la Commission, l'octroi aux PECO d'aides pour les régions les plus pauvres reviendrait à une dépense annuelle de 14 milliards d'euros, ce qui réduirait de façon insupportable l'aide actuellement accordée à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce.

De même, la progressive intégration économique et financière des Etats-membres de l'UE a élevé le niveau d'entrée exigible. Des taux d'inflation supérieurs à 10% (Estonie 12%, Hongrie 18%, Pologne 13%, République Tchèque 13%) dégraderaient la situation économique de ces pays, s'ils intégraient un système économique où la moyenne de l'inflation se situe à 3%. Par ailleurs, comment concilier des économies dont des secteurs entiers sont encore protégés par d'importantes barrières douanières avec un système fondé sur le libre échange, dont les soldes commerciaux sont en général fortement négatifs et pour lesquelles l'agriculture, déjà excédentaire dans l'UE, constitue en général un secteur encore largement développé ? La construction européenne exigera, par conséquent, des candidats à l'adhésion, de procéder à des ajustements structurels au coût social parfois élevé.

C'est pourquoi le processus d'élargissement de l'UE ne se fera pas sans poser d'importantes difficultés. Le nier serait oublier les sacrifices consentis par les Etats-membres actuels et les incertitudes qui ont jalonné la construction de l'UEM.

Ainsi, l'UE apparaît, à bien des égards à la croisée des chemins. La perspective d'un élargissement, rendu pressant par l'effondrement du bloc soviétique, impose aux candidats à l'adhésion une phase d'adaptation de leurs économies qui peut se révéler déstabilisante. Dans le même temps l'UE se montre incapable d'adopter autrement que sous la pression des événements les modifications structurelles nécessaires à cet élargissement.

II - Une politique étrangère et de sécurité commune en panne.

A - La faiblesse structurelle de la politique étrangère européenne.

1 - Une politique étrangère commune à caractère consensuel.

L'idée du développement en Europe d'une coopération en matière de politique étrangère remonte au Sommet de La Haye, qui s'est déroulé en décembre 1965. Celui-ci donna, en effet, naissance à la Coopération politique européenne (CPE). Le mandat de la CPE ne change pas lorsqu'elle est intégrée à l'Acte unique européen signé en février 1986 : le caractère consensuel de la coopération en matière de politique étrangère y est souligné. Mais le consensus n'est parfois pas possible et l'Europe fait alors étalage de ses divergences comme dans la guerre des Malouines, où l'Italie et l'Irlande s'opposèrent à l'embargo des Dix contre l'Argentine alors même que l'un des Dix était lui-même partie au conflit.

Ainsi, la CPE n'a pas répondu aux attentes de ceux qui souhaitaient l'émergence d'une politique étrangère européenne. Il semble, en outre, que le dispositif de politique étrangère prévu dans la PESC et précisé par le traité de l'Union européenne n'ait pas bénéficié des leçons apportées par les échecs de la CPE.

2 - La PESC ne semble pas dotée des atouts nécessaires.

En premier lieu, le Traité constitue un compromis, qui permet de contenter toutes les tendances grâce à une rédaction qui permet les interprétations les plus différentes. Or, à l'évidence, des clivages importants persistent parmi les membres de l'UE concernant la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune. Trois Etats-membres font figure d'opposants irréductibles à la PESC : le Royaume-Uni, fidèle à sa tradition atlantique, l'Irlande pour cause de neutralité et le Danemark où la majorité parlementaire s'est toujours opposée à l'émergence d'une défense européenne. A l'inverse la Belgique, l'Italie et la Commission européenne

se font les avocats d'une vision fortement fédérale de la PESG. En définitive, le test final signé à Maastricht le 7 février 1992 voit coexister la plupart des thèses développées au cours des négociations sur la PESG. Le mécanisme de décision ne permet pas de résoudre de probables divergences d'opinion et renvoie indirectement au système du consensus qui a nui à l'efficacité de la CPE.

La Conférence intergouvernementale (CIG) de juin 1997 a tenté de relancer la construction de la PESG. Le Conseil européen, dont le rôle a été rappelé, est l'institution compétente pour décider des stratégies communes mises en oeuvre par l'Union " dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants ". La responsabilité de la PESG a été confiée au secrétaire général du Conseil qui aura qualité de " haut représentant pour la PESG ". Si le principe de l'unanimité n'a pas été remis en cause, il a toutefois été apporté un aménagement à cette règle générale : un Etat peut recourir à " l'abstention constructive ", ce qui lui permet de ne pas prendre part à une action sans pour autant bloquer sa mise en oeuvre par les autres. Il reste que si cette disposition atténue la rigueur paralysante de la règle de l'unanimité, elle affaiblit dans le même temps par avance la politique étrangère de l'UE, dans la mesure où elle autorise non seulement des comportements discordants mais permet également qu'ils apparaissent en temps que tels. La CIG ne prend-elle pas acte de l'incapacité de l'Union à définir une PESG viable en laissant le choix entre la paralysie et le libre arbitre ?

La politique étrangère et de sécurité commune reste, donc, encore une fiction. Cette constatation ne doit pas surprendre puisque l'UE se construit sur le mode du compromis et que la politique étrangère reste un domaine fondamentalement régalién. Il reste que l'image de l'UE dans le monde en souffre. A cet égard, les positions discordantes entre la plupart des Etats-membres et la Grande-Bretagne, qui préside actuellement l'EU, dans la récente crise qui a opposé les Etats-Unis et l'Irak, est emblématique.

B - Les ambiguïtés de la politique de sécurité commune : le serpent de mer de la défense.

1 - La défense européenne reste un concept en quête de substance.

Au début des années 50, alors que la paix n'est toujours pas garantie, Américains et britanniques envisagent de doter à nouveau l'Allemagne d'une armée nationale en prévision d'un affrontement direct avec l'Armée rouge. La France préfère alors proposer, le 25 octobre 1951, à ses partenaires de la Communauté à Six de réaliser une " armée européenne ", rattachée " à des institutions de l'Europe unie ", avec un ministre de la Défense, un budget, des armements communs. Ce projet, qui aurait pu constituer une base solide pour élaborer une stratégie de défense européenne, est accueilli avec un certain scepticisme et la Grande-Bretagne déclare ne pas vouloir mettre le doigt dans

un pareil processus supranational. Si bien que le traité instituant la Communauté européenne de défense (CED), signé le 25 mai 1952 à Paris, prévoit que les corps d'armée de la CED seraient formés d'" unités de base de différentes nationalités aussi légères que le permet le principe de l'efficacité " et que toutes les forces de la CED seraient affectées au commandement atlantique : le ministère européen proposé par la France avait donc disparu. Et si l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui succède à la CED le 23 octobre 1954, mentionne que les Sept sont tenus, en cas d'agression, à une assistance automatique, en revanche elle ne comporte que des institutions consultatives et une agence de productions d'armements qui n'existera jamais réellement.

2 - Une définition ambiguë de la défense européenne.

L'Europe mettra près de 40 ans avant d'oser songer à une défense européenne. Cependant, même le traité de Maastricht, qui voulait aborder franchement au début des années 90 les zones sensibles de la souveraineté, à savoir la monnaie et la politique étrangère et de sécurité commune, n'apportera pas d'évolution notable dans le domaine de la défense. Dans ce secteur, comme dans celui de la sécurité intérieure et de la coopération entre les polices, le traité tourne le dos aux options fédérales et prône le libre consentement des Etats.

En fait, s'il y a un domaine où l'Europe cultive l'ambiguïté, c'est bien celui de la défense, attribut primordial de la souveraineté d'un Etat. Le traité de Maastricht a effectivement tenté de faire émerger la défense européenne en conférant aux Douze la vocation d'élaborer " une politique étrangère et de sécurité commune ". L'idée étant que celle-ci pourrait conduire à terme à une défense commune, toutes choses que les signataires du traité de Rome s'étaient interdits après l'échec de la CED. Mais, il ne s'agissait que d'une perspective lointaine, qui n'imposait à ce stade aucun transfert de souveraineté. La Somalie, la Bosnie, le Rwanda, l'Albanie et le Zaïre ont cruellement démenti cette ambition et l'Union se trouve dans la situation difficile, où étalant son impuissance, elle doit en même temps convaincre de sa volonté d'y remédier.

3 - L'OTAN reste encore la clef de voûte de la défense européenne.

Durant les négociations du traité sur l'Union européenne, deux thèses étaient ouvertement opposées, s'agissant de la place de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) au sein de l'identité européenne de la défense. Dans la conception franco-allemande, l'UEO devait s 'affirmer comme le " bras armé " de l 'Union politique, tandis que, selon les Britanniques et les Néerlandais, l'UEO ne devait constituer que le " pilier européen " de l'Alliance atlantique. Le compromis final, élaboré par les Etats membres de l 'Union de l'Europe occidentale sur le rôle de l'UEO, et selon lequel " l'UEO sera développée en

tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ", semble donner (encore) satisfaction à tous.

Un consensus s'est fait jour, qui repose sur la limitation des tâches de défense européenne à la gestion des crises (mission " non-article V "), pour réserver à l'OTAN la responsabilité première de la défense collective des pays membres contre toute attaque extérieure (article V). Ce consensus a le mérite d'apaiser les craintes diffuses de concurrence déloyale entre le projet européen et l'organisation atlantique. Mais la distinction entre défense collective et gestion des crises semble loin d'être pertinente. L'extrême ambiguïté des nouveaux risques post-guerre froide, qui ne s'apparentent ni à des agressions interétatiques ni à de pures opérations de maintien de la paix traditionnelles, suppose en effet qu'une intervention extérieure comporte tous les moyens militaires nécessaires, y compris à l'évacuation de cette opération.

Par conséquent, si le principe d'une inclusion future de l'UEO dans l'Union européenne a été récemment réaffirmé, l'OTAN constitue, cependant, plus que jamais, la clef de voûte de l'organisation concrète dans le domaine fondamental de la sécurité et de la défense en Europe. Le sommet atlantique de Madrid, de juillet 97, sans infirmer la référence à un " pilier européen " de l'Alliance, a néanmoins conforté l'emprise américaine sur le système de sécurité européen. Les Etats-Unis continuent à imposer leurs vues notamment dans le domaine de la répartition des pouvoirs. En particulier, la France, qui militait en faveur de l'attribution de postes de responsabilités majeures en Europe au profit d'officiers européens, n'a pas eu gain de cause.

L'émergence d'une véritable Europe de la défense ne pourra, par ailleurs, se réaliser que lorsque les Etats européens démontreront une réelle volonté de coopérer, plus forte que leurs divergences actuelles, visibles non seulement dans le domaine des relations internationales, mais aussi dans le secteur des industries de défense.

4 - Un élargissement qui empêche que se réalise une véritable identité européenne de défense : le dilemme dans le lien entre souveraineté nationale et efficacité collective.

Comment maintenir le contrôle national sur l'utilisation des forces armées, donc un droit de veto des Etats et des parlements nationaux sur les questions de défense, tout en évitant la paralysie des décisions de l'Union à cause précisément de ces droits de veto de 15, et bientôt 20 ou plus, Etats-membres ?

Aucun Etat n'acceptera jamais que ses soldats aillent mourir en vertu d'un vote à la majorité qualifiée. L'intergouvernemental restera donc la règle. Les questions qui se posent alors sont de deux ordres : comment faire de l'intergouvernemental efficace, donc inégalitaire, et quel type de lien établir entre l'Union et l'UEO, entre la politique étrangère et la politique de défense de l'Union ?

Les différentes variations sur les thèmes du " noyau dur " ou d'un Conseil de sécurité de l'Union visent toutes à résoudre ce dilemme de la souveraineté et de l'efficacité. Mais peut-on faire un noyau dur militaire sur des critères monétaires, sachant que l'Allemagne éprouve toujours quelques difficultés à gérer militairement des crises et que, sans la Grande-Bretagne, la défense européenne n'aurait pas de sens. En outre, il ne faut pas oublier d'évoquer le problème que pose la primauté de certains Etats sur d'autres puisque ce sont souvent les petits Etats, neutres de surcroît, qui fournissent traditionnellement le plus de casques bleus ?

D'où l'alternative suivante : faire de la politique de défense un quatrième pilier de l'Union formellement indépendant de la PESC, c'est aujourd'hui la préférence britannique. L'autre position consisterait, au contraire, à maintenir la défense commune à l'intérieur du titre V sur la PESC tout en réaménageant la règle du consensus : ainsi, lorsque la défense serait à l'ordre du jour du Conseil européen, seuls les pays membres de l'Union qui sont aussi membres de l'UEO auraient véritablement le droit de veto. La première solution a l'avantage de la simplicité, mais affaiblit la légitimité européenne des activités de l'UEO. La seconde option est plus délicate à mettre en oeuvre, mais elle maintient une cohérence européenne tout en respectant les différents statuts des Etats-membres de l'Union au regard de la défense.

Enfin deux questions fondamentales resteront à résoudre. Tout d'abord, quelle sera la place de la Russie dans l'architecture européenne ? En effet, il est tout aussi impensable de lui octroyer un droit de veto sur les relations euro-américaines que de lui refuser un minimum de garanties de sécurité à ses frontières. Par ailleurs, à quelles conditions les Etats-Unis sont-ils prêts à garantir la défense d'une Union européenne élargie à 18, 20, 25 membres ?

Conclusion.

Depuis plus d'un demi-siècle, la construction européenne oscille entre la coopération intergouvernementale et la tentation supranationale. Cette stratégie ambiguë a été, et est toujours, une source de tension, qui fragilise notablement l'édifice européen. Et, le traité de Maastricht, qui était à l'origine ambitieux (les Douze s'affirmaient dans le préambule : " résolu à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne "), est en réalité très contrasté, beaucoup de compromis ayant dû être effectués suite aux divergences qui ont opposé les différents Etats-membres.

Certes, malgré ses hésitations, l'Europe progresse et les institutions européennes empêchent que les avancées réalisées jusqu'à présent puissent être sérieusement remises en cause. Mais le moteur de cette dynamique est

économique. Or cette dynamique n'apparaît plus aujourd'hui suffisante pour relancer, voire simplement consolider, la construction européenne, à l'inverse de ces vingt dernières années.

L'Europe a raté, ces dernières années, plusieurs rendez-vous importants avec l'histoire : la réunification allemande, l'avenir de l'ex-Yougoslavie, les drames somaliens et rwandais. D'autres viendront encore. Les prochains élargissements, s'ils apparaissent inéluctables constitueront une remise en cause du fonctionnement des institutions et mettront à l'épreuve la cohésion de l'Union européenne.

Comme tous les grands projets, la construction de l'Europe exige une part importante d'audace afin de surmonter les difficultés quotidiennes, rompre les divisions et faire triompher les objectifs d'une Europe unie, puissante et sûre. L'avenir de l'Europe est maintenant politique, l'économie ne peut plus servir de substitut à une volonté politique déficiente. Il est donc primordial que les européens écoutent avec attention " le cri d'alarme " lancé par Jacques Dehors, dans la préface du livre "Europe : l'impossible statu quo " : " Secouons-nous, admettons, une fois pour toutes, que l'union fait la force, puisons dans notre volonté et dans notre intelligence le ressort nécessaire pour poursuivre cette formidable aventure collective qu'est l'union de nos vieilles nations au service de l'universalisme, de la paix, de la liberté et de la solidarité ".

SECRET

-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

Bibliographie

Europe : l'impossible statu quo par le Club de
Florence

éditions Stock 1996.

La construction européenne-la sécurité et la défense par J.P
Maury

éditions Presse Universitaire de France 1996.

Les institutions européennes-la réforme inachevée par Marcel
Scotto

éditions Le Monde 1997.