

Question d'Europe
n°405
3 octobre 2016

Réassurer la défense de l'Europe Projet de traité pour la défense et la sécurité de l'Europe



Jean-Dominique Giuliani

Réassurer la défense de l'Europe par un Traité entre la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour la défense et la sécurité de l'Europe

RÉASSURER LA DÉFENSE DE L'EUROPE

Depuis la fin du Second Conflit mondial, la défense du territoire européen est assurée par le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

Par plusieurs initiatives, les Etats européens ont tenté de donner corps à une défense européenne spécifique au sein de cette Alliance.

Le Traité de Bruxelles, le 17 mars 1948, créait une alliance des Etats européens qui s'engageaient à se porter assistance en cas de reprise des conflits.

Le projet de traité instituant une Communauté européenne de Défense et prévoyant la création d'une armée européenne sous commandement américain, signé le 27 mai 1952, fut rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954.

Les accords de Bonn (26 mai 1952) puis les accords de Paris, le 23 octobre 1954, créaient l'Union de l'Europe occidentale et réintégraient la République fédérale allemande dans la défense collective du continent.

Depuis cette date, les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas parvenus à instaurer entre eux une organisation particulière destinée à assurer par eux-mêmes et dans le cadre de leurs alliances, la défense du continent européen. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a rempli cette tâche sous la direction des Etats-Unis d'Amérique.

Alors que ceux-ci souhaitent que les Européens prennent davantage en charge le poids de leur défense et doivent faire face à d'autres évolutions mondiales, toutes les tentatives européennes ont échoué. Le Traité de Lisbonne consacre l'essentiel de son contenu à la défense et la politique étrangère. Ses dispositions et les engagements pris par les Etats membres n'ont été ni mis en application ni tenus. Seule la création d'institutions et de procédures nouvelles en a vraiment résulté.

L'OTAN a certes grandement contribué à l'interopérabilité entre les outils de défense nationaux, mais elle n'a pas permis aux Etats européens de dépasser la querelle entre l'appartenance à l'Alliance et la qualité de membre de l'Union européenne.

Or, la multiplication d'actes terroristes sur le territoire européen, la présence plus prégnante de conflits à

ses frontières proches, le réarmement mondial et le comportement de grands Etats-continentaux, adeptes du rapport de forces et du fait accompli, exigent des Européens qu'ils produisent un réel effort de défense, sur le plan national comme au niveau collectif.

La présente initiative vise à réassurer la défense de l'Europe, en dépassant ces oppositions, sans mettre en cause les progrès déjà accomplis et ceux qui pourraient l'être, en garantissant que ces efforts seront conduits dans la durée, en réaffirmant la solidarité des Etats européens qui acceptent de s'engager pour assurer la stabilité d'un continent sûr et pacifique, en ne faisant obstacle à aucune autre avancée, notamment au sein de l'Union européenne.

S'ADAPTER AUX NOUVELLES RÉALITÉS

Le vote britannique du 23 juin 2016 se prononçant pour quitter l'Union européenne est un affaiblissement stratégique pour l'Europe. Un « Brexit » peut inciter des puissances tierces sur la scène internationale à se méprendre sur la solidarité européenne ou à tenter d'affaiblir la fragile unité des Européens. Le Royaume-Uni et la France sont les seules puissances nucléaires européennes, membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. Ils contribuent également à la crédibilité et à la défense de l'Europe. La Grande-Bretagne est liée à la France par deux accords de défense, signés à Lancaster House le 2 novembre 2010. La coopération entre les deux pays constitue un exemple qu'il est nécessaire de préserver et de renforcer.

Des menaces, des risques et nombre d'incertitudes d'une nouvelle nature, pèsent sur l'Europe. Les Etats membres, du fait de leur histoire, de leurs contraintes, de leurs traditions, ou d'un vrai relâchement, n'ont pas su les anticiper. Si l'Union européenne a grandement contribué à la stabilité du continent et constitue un succès à cet égard, seule une défense forte et en ordre de marche peut sauvegarder sûrement et durablement ses acquis. L'Europe doit montrer sa détermination à défendre ses valeurs et ses intérêts. Elle doit réapprendre l'usage de la force, ne serait-ce que pour ne pas avoir à s'en servir, ce qui est le vœu de tous.

Déjà nombre d'Etats membres ont annoncé un nouvel effort budgétaire en faveur de leurs outils de défense. Il est en effet urgent de compenser des années de désarmement qui font peser sur l'Europe un risque de chantage du fait de son impuissance.

Par ailleurs, les intérêts européens se sont géographiquement élargis à l'ensemble de la planète. La fermeture d'un seul des quatre grands détroits mondiaux (Bab El Mandeb, Malacca, Pas de Calais, Gibraltar) utilisés pour la navigation commerciale, aurait pour son économie un coût élevé, puisque 90% du commerce européen passe par la mer. Riveraine du monde, l'Europe doit abandonner sa rhétorique purement pacifique pour tendre à atteindre un *Smart Power* véritable.

LA MÉTHODE DES PÈRES DE L'EUROPE

Pour cela la méthode communautaire n'est pas la seule efficace dans le contexte présent. Les Pères fondateurs de l'Europe nous ont montré la voie en instaurant des mécanismes de partage des intérêts qui conduisent les acteurs à coopérer de plus en plus étroitement. Il n'y aura pas d'armée européenne dans un terme proche et le réclamer est fort peu productif. En revanche, pour la défense comme pour d'autres questions mettant en jeu les souverainetés nationales, la méthode intergouvernementale peut un jour déboucher sur une communautarisation.

C'est vraisemblablement une erreur du Traité de Lisbonne, d'avoir voulu, dans un traité communautaire, organiser une coopération intergouvernementale. Aucune coopération structurée permanente n'a vu le jour, les engagements capacitaires pris par les Etats membres n'ont pas été tenus, les crises internationales ont divisé les Européens, dont la solidarité a été mise à l'épreuve, la querelle OTAN-UE n'a jamais pu être surmontée. Dans le domaine sécuritaire l'Union avance divisée et impuissante. Tant qu'elle ne disposera pas d'une chaîne de commandement issue du suffrage direct, organisant la responsabilité politique et fondant son autorité, la lutte incessante entre intégration et coopération stérilisera les initiatives dans le domaine régalien si particulier de la défense.

Sur le plan opérationnel, malgré la multiplication des missions civiles et militaires, tous les conflits récents (Libye, Mali, Syrie) ont vu l'engagement de certains Etats membres en dehors du cadre de l'Union. L'Union n'a pas été capable de confier à un Etat une mission pour le compte de ses partenaires et d'ainsi mettre en application l'article 44.1 du Traité de Lisbonne. La démarche du traité

de Lisbonne n'a pas produit les effets attendus que ce soit pour les opérations militaires de l'Union, le renforcement de ses capacités militaires ou ses modes d'action et d'intervention.

Dans ce contexte, l'initiative prise par les ministres de la défense d'Allemagne et de France le 11 septembre 2016 doit être saluée. Elle vise à donner une application concrète au Traité de Lisbonne en suggérant le lancement d'une coopération structurée permanente, la fixation d'objectifs capacitaires et en réclamant des avancées en matière de financement des investissements de défense. La présente démarche n'affaiblit en rien la portée de ces propositions, mais pourrait la conforter en évitant d'éventuels effets négatifs d'un « Brexit ».

Il y a, en effet, une utilité réelle à réaffirmer notre engagement commun avec les Britanniques, à prendre en compte les efforts de l'Allemagne qui contribue déjà à 8 missions civiles ou militaires de l'Union et produit un réel effort budgétaire (+7% du budget défense en 2017), à montrer l'exemple d'un fort engagement, solidaire avec nos partenaires, capables d'intervenir sur le terrain, sur mer et dans les airs, partout où nos intérêts communs sont en cause. Cet exemple pourrait conduire d'autres Etats membres à y adhérer, comme ce fut le cas pour tous les traités précédents en la matière.

La France, à cet égard, a démontré ses capacités d'intervention et d'engagement. Elle ne peut pas supporter, seule, cet effort considérable. S'apprêtant à traverser une période électorale qui intervient dans un contexte économique difficile, elle doit aussi « sécuriser » ses propres engagements.

Le présent traité constituerait un message fort au monde et spécialement à nos voisins et partenaires. Il s'adresserait aussi à nos concitoyens, inquiets de l'insécurité et de l'absence d'une réponse commune. Il pourrait entraîner d'autres partenaires européens à se joindre à cette initiative.

Par sa simplicité, sa clarté et sa surprise, intervenant à un moment particulièrement crucial pour l'avenir de l'Europe, il peut permettre une réassurance sécuritaire, un rebond de la coopération de défense et un symbole significatif de la nécessaire solidarité européenne.

**Traité pour
la défense et la sécurité de l'Europe
entre
la République fédérale d'Allemagne, la République française et le
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**

Les Etats parties au présent Traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements,

Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit,

Soucieux de garantir aux Européens le bien-être et la stabilité,

*Conscients des menaces et des risques qui pèsent sur la sécurité du continent européen,
Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité,*

Se sont mis d'accord sur le présent Traité pour la défense et la sécurité de l'Europe :

Article 1

La défense de l'Europe est organisée dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949.

Article 2

Les parties s'engagent à se porter assistance et à coopérer étroitement dès lors que les forces armées de l'une d'entre elles sont engagées dans une opération nécessitant le recours à la force.

Article 3

Les parties s'engagent à porter ou maintenir leurs dépenses de défense à 2% au moins du montant de leur Produit intérieur Brut et leurs dépenses d'équipement en la matière à au moins 20% de celles-ci.

Article 4

Sans préjudice du présent traité, les parties sont libres de développer toutes coopérations bilatérales ou multilatérales qu'elles jugeraient utiles à la mise en œuvre de leurs engagements.

Article 5

Les ministres de la défense des parties signataires se réunissent au moins 4 fois par an, au sein d'une Conférence de Défense, pour partager leurs analyses sur les menaces envers la sécurité européenne, évaluer les opérations en cours et décider de la coopération entre les Forces armées des Etats signataires.

Article 6

Les Chefs d'Etat-major des parties signataires se réunissent au moins deux fois par trimestre pour organiser la coopération entre leurs forces armées.

Article 7

Tout Etat signataire qui ne respecterait pas les termes des articles 2 et 3 du présent traité, s'exclut de lui-même du traité. Son exclusion est constatée par la Conférence de Défense.

Article 8

Pour les Etats ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 3 du présent traité, la Conférence de Défense fixe un calendrier lui permettant d'y satisfaire. Le respect de ce calendrier est soumis aux dispositions de l'article 7

Explications et justifications

POURQUOI UN NOUVEAU TRAITÉ ?

La défense de l'Europe exige des Européens des efforts nouveaux. Une simple déclaration d'intention, comme ils en ont la spécialité, ne serait pas suffisamment solennelle pour atteindre les objectifs de la présente démarche : réassurer, rassurer, s'engager, assumer et imaginer des actions nouvelles, qui, en l'occurrence, peuvent être développées par une coopération accrue.

Pourquoi un traité entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ?

Les deux derniers sont les seuls à pouvoir intervenir militairement avec efficacité. L'Allemagne, première puissance économique de l'Union, a décidé de produire un effort nouveau. Il leur appartient de montrer l'exemple en restant ouverts aux autres Etats membres prêts à prendre les engagements qu'il contient.

Quant au Royaume-Uni, qui ne manquera pas d'éprouver de grandes difficultés à mettre en œuvre un « Brexit », il est essentiel de lui adresser un message fort et de l'arrimer au destin continental, dont il a toujours fait partie.

Préambule

Inspiré du préambule du Traité de Washington, il rappelle les objectifs pacifiques des signataires et leur détermination à agir. L'immobilisme n'est pas une option pour les Européens qui officialisent ainsi, ensemble, la montée des périls et solennisent l'enjeu de la défense de leurs valeurs.

Article 1

L'heure est à la vérité. L'Alliance atlantique est le garant de la sécurité européenne et quels que soient les débats qu'on peut avoir quant à sa place et son rôle, il convient de l'assumer pour dépasser la stérilité résultant des interrogations sur les relations entre l'OTAN et l'UE.

Article 2

Cette innovation « élargit » les termes de l'article 5 du traité de Washington et instaure une obligation supplémentaire de solidarité entre Européens. Pour l'Allemagne, cette avancée paraît acceptable, compte tenu du contexte.

Ces dispositions ne sauraient affaiblir les termes de l'article 5 précité, mis en cause par des déclarations publiques américaines qui ont inquiété partout en Europe, mais au contraire les renforcer.

Article 3

Cette deuxième novation correspond à l'engagement pris par les deux sommets de l'OTAN au Pays de Galles et à Varsovie. Il est nécessaire de le renforcer et de lui donner force de loi dans les Etats signataires où il fera l'objet d'un débat parlementaire obligatoire. L'article 8 prévoit des modalités de mise en œuvre de cette obligation.

A l'objection relative à la situation budgétaire de certains Etats signataires, on ne peut qu'objecter l'impératif absolu de sécurité qui exige de corriger une trajectoire qui conduit les Européens à dépenser jusqu'à 34% de leur PIB pour la santé et la solidarité et moins de 2% à leur sécurité.

Article 4

Il s'agit de laisser à chaque signataire sa liberté d'action dans le cadre de l'OTAN ou d'une alliance privilégiée avec les Etats-Unis d'un côté et d'autre part, dans le cadre de l'Union européenne où la France et l'Allemagne souhaitent progresser vers de nouvelles coopérations.

L'objectif étant de « réveiller » les Européens face aux menaces, le plus grand pragmatisme est de rigueur quant aux moyens d'y parvenir.

Article 5

Cette organisation purement intergouvernementale est la seule susceptible d'emporter des résultats concrets. Cette « mutualisation volontaire » ne saurait être encadrée par les institutions, règles et procédures de l'Union européenne. Les accords de Lancaster House entre le Royaume-Uni et la France ont d'ores et déjà réellement accru l'interopérabilité des deux armées et renforcé leur coopération. Il paraît opportun d'offrir à l'Allemagne la même possibilité.

Article 6

Le dialogue entre militaires des trois pays est déjà d'une exceptionnelle qualité et la confiance partagée. Il est important de le consacrer et de leur permettre de l'intensifier concrètement.

Article 7

Cette troisième nouveauté introduite par le traité entraîne une automaticité de l'exclusion d'un Etat qui ne respecterait pas ses obligations, notamment et plus spécialement en matière capacitaire.

Article 8

La France et l'Allemagne n'atteignant pas à ce jour le seuil des 2%, il ne saurait être question pour elles de l'appliquer du jour au lendemain. Il convient de prévoir une « feuille de route » de mise en œuvre discutée et établie en commun, qui pourra, ultérieurement, être utilisée pour d'autres adhésions.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.