

CIFE Note de recherche n°92

Claude Nigoul*, 2 novembre 2019

Quelles perspectives pour la Défense européenne?

Depuis bientôt quarante ans, la question de la défense européenne est au cœur du processus permanent de perfectionnement institutionnel de la construction de l'Europe, sorte de mouvement perpétuel qui, comme on le sait, est un mouvement capable de durer indéfiniment sans entraîner la transformation irréversible du système. Elle en est même la quintessence. Avant la glaciation du temps de la guerre froide, elle s'imposa et à juste titre comme la voie royale de la construction d'une Europe fédérale qui était alors l'objectif proclamé de l'union des Européens. Dès le traité de Bruxelles et la fondation de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) en 1948, c'est à marche forcée que se construisait une communauté européenne de défense, c'est-à-dire une armée européenne, que couronnait l'indispensable union politique, sans laquelle aucune politique de défense ne peut être conçue et mise en œuvre. Las ! L'inconséquence politique du gouvernement de la France, pays pourtant promoteur du projet et artisan inlassable de son bon aboutissement, entraîna, en 1954, son rejet et son fiasco par l'opposition conjuguée du nationalisme gaulliste et de l'internationalisme Moscou-centré du parti communiste. Dès lors, pendant 30 ans, de défense européenne autonome il ne fut plus question, la protection américaine assurant l'essentiel face aux menaces soviétiques de subversion, invasion militaire et destruction nucléaire.

Avec les premiers signes annonciateurs de l'effondrement de l'URSS, les états de la Communauté européenne, qui devient alors l'Union européenne, commencent à s'ébrouer. Ils sont maintenant 12 et, surtout, l'Angleterre, puissance militairement crédible, est devenue membre depuis 1973. Le temps est donc venu de relancer l'idée que les Européens doivent être maîtres de leur destin, de décider qui les menace, de se donner les moyens de faire face. En un mot, de prendre en main leur sécurité et leur défense.

Dès lors, la construction de l'édifice ne va plus connaître de répit et devient l'un des volets majeurs de la problématique de l'Union. Après le simple repérage du terrain que fut, à partir de 1984, la réactivation de l'UEO vont se succéder les avatars

successifs de cette grande ambition.

D'abord, avec le traité de Maastricht, l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) puis, à partir du sommet de Vienne en 1998, renforcé par celui de Cologne en 1999 et, plus encore, celui d'Helsinki six mois plus tard, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) qui deviendra, avec le Traité de Lisbonne, en 2009, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC).

Qui pourrait alors contester que l'Europe, tout au long de ce quart de siècle, a élaboré sa politique de défense (et de sécurité) et forgé les instruments que nécessite sa mise en œuvre ? Mais, derrière cette exubérance sémantique et ce bouillonnement réglementaire quelle est la réalité, la pertinence et l'avenir de système ainsi mis en place ?

Une première remarque doit, ici, être faite : la PSDC, qui représente l'achèvement actuel du système, distingue défense et sécurité, ce qui correspond à la réalité traditionnelle qui dissocie maintien de l'ordre intérieur et sauvegarde face à la menace venue de l'extérieur. Même si elle se justifie encore aujourd'hui, force est de constater que cette distinction est de moins en moins pertinente. Un seul exemple pour illustrer ce rappel d'une évidence : la lutte contre le terrorisme islamique relève-t-elle de la sécurité ou de la défense ? Comment qualifier alors l'action des forces françaises au Sahel ? Ce constat permet de souligner une donnée essentielle de la problématique globale de la défense européenne : la menace à laquelle elle doit s'appliquer n'a plus rien à voir avec celle, univoque du temps de la CED sans que cette dernière ait, pour autant, disparu. Elle est multiforme, insaisissable, inqualifiable. Ce qui a pour conséquence de rendre improbable une perception commune de cette menace, condition indispensable d'une solidarité dans sa gestion. Et que dire si cette perception doit être partagée par 28 Etats qui diffèrent, par leur histoire, leur position, la structure de leur économie, de leur population... ? L'Irlande peut-elle ressentir un éventuel danger russe de la même manière que la Lituanie ou la Pologne ? La Finlande s'inquiète de la diffusion de l'islamisme au Sahel au même titre que

la France ? Cet obstacle est considérable et il semble bien qu'il ne puisse être surmonté que par l'unité de conception de la défense, dépendante elle-même de l'unité politique de l'Union.

Une deuxième remarque pour essayer de mieux appréhender la place et le rôle de la PSDC dans la nébuleuse des systèmes concrets de défense : comment font-ils face à leurs problèmes de sécurité et de défense ?

Il convient ici de distinguer trois niveaux.

En premier lieu, le niveau national. C'est le plus important pour le maintien de l'ordre intérieur où agissent, principalement, les forces de police et de sécurité. Pour faire face à une possible menace extérieure, les choses sont nettement plus complexes. Une défense qui serait d'abord et principalement nationale n'est possible que pour ceux qui disposent de la panoplie des moyens, en priorité militaires, pour y répondre avec efficacité. On n'en voit guère que deux : la France et la Grande Bretagne. La raison en est simple : seules, l'une et l'autre disposent de forces armées opérationnellement crédibles et, surtout, de l'arme de dissuasion que constitue leur arsenal nucléaire. Encore faut-il souligner que la seconde est limitée, sans doute du fait de sa relation particulière avec les Etats Unis, dans sa capacité souveraine d'utiliser cet arsenal.

Pour les autres Etats, c'est au niveau de la défense occidentale organisée dans le cadre de l'OTAN que se situe la réalité de leur défense. Pour cela, ils bénéficient de l'article 5 de la charte atlantique qui établit le principe de la défense collective en stipulant qu'une attaque armée dirigée contre l'une des parties est considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties. C'est donc, d'abord, sur les Etats Unis, membre dominant de l'OTAN, que repose la défense de ceux-là.

Le troisième niveau, enfin, est celui du système de défense et de sécurité européen proprement dit : celui de la PSDC.

Une remarque s'impose d'emblée : comment ne pas être frappé par l'extrême complétude de la PSDC ? Qu'il s'agisse de décider ou d'agir, l'empilement régulier des règles d'organisation et de fonctionnement en font d'ores et déjà un système toujours plus élaboré, en état de perfectionnement permanent car ne cessent de s'y ajouter des dispositifs supposés améliorer et accroître son efficacité. C'est, par

exemple, l'ensemble des mesures visant à adosser la PSDC à une politique industrielle de défense autonome, condition évidente de l'autonomie d'une politique de défense tout court, et dont la dernière en date, le Fonds Européen de défense, a été mise en place en 2016. Louable initiative dont il faut espérer qu'elle convaincra certains Etats membres de l'UE d'équiper désormais leurs forces armées plutôt en Europe qu'aux Etats Unis. Ou, plus déterminante encore, l'Initiative Européenne d'Intervention, nouvelle structure lancée en 2018 dans le but de mettre en place une coopération militaire renforcée entre les Etats jugés « capables et volontaires », formule qui laisse supposer qu'il n'en existe pas encore.

Cela amène plusieurs questions dont celle relative à l'avenir de la défense européenne.

On écartera d'emblée l'hypothèse de l'armée européenne qui, en dépit de la référence hasardeuse à laquelle certains tel, encore récemment, le président de la République français, se laissent aller sans doute dans un souci de communication. Parmi les innombrables raisons qui rendent ce projet irréaliste, il en est deux principales.

La première est d'ordre politique, en même temps qu'elle découle d'une logique incontournable. L'engagement de forces armées ne suppose pas seulement leur existence opérationnelle, elle est un acte politique majeur, le geste souverain par excellence, celui qui exige, celui qui, en dernier ressort, est l'expression d'une volonté qui ne peut émaner que de l'autorité suprême seule à en avoir la compétence et la légitimité. En d'autres termes : sans unité politique de l'Europe s'incarnant dans des institutions dotées des compétences souveraines, c'est-à-dire exclusives, de diplomatie et de défense, une véritable armée européenne serait un non-sens. A cet obstacle aussi catégorique qu'irréfutable, il faut ajouter, tout aussi dissuasif, celui découlant de l'état des opinions publiques face à un tel projet. En d'autres termes, sont-elles disposées à changer de système de défense en en confiant la responsabilité à un dispositif militaire autonome européen ?

Pour que soit accepté, voire réclamé, un tel changement, cela supposerait l'émergence d'une menace nouvelle que l'actuel système, réel ou supposé, ne serait pas en mesure d'affronter. Il faudrait que dans les opinions européennes la sécurité devienne une priorité telle, que l'inquiétude tourne à la panique, pour justifier le renoncement au système

jusqu'à ce jour prévalant et le saut dans l'inconnu qui le remplacerait. Les résultats des enquêtes Eurobaromètre (Depuis 1973, les institutions européennes effectuent régulièrement un sondage de l'opinion publique, appelé Eurobaromètre, dans tous les États membres de l'Union.) sont, à cet égard, édifiants. Interrogés sur les problèmes les plus importants auxquels doit faire face leur pays les Européens, dans leur ensemble, ne sont que 11 % à y faire figurer l'insécurité. Ils sont 14 % en France, mais 3% en Estonie, 2 % en Lettonie. Ce qui ne manque pas de sembler paradoxal puisque les pays Baltes sont supposés vivre sous la menace permanente d'une invasion russe.

On peut donc penser que les Européens ne ressentent pas une menace particulièrement prégnante ou, du moins, qu'ils considèrent que leur sécurité est assurée de façon satisfaisante par les dispositifs en vigueur. On peut douter que, dans ces conditions, ils soient disposés, dans leur très grande majorité, à lâcher la proie pour l'ombre et à troquer la protection que l'OTAN, c'est-à-dire les États-Unis, est supposée leur apporter contre celle, hypothétique, qui découlerait de l'existence d'une armée européenne.

On voit bien combien élevés sont les obstacles à la transformation de la PSDC en une authentique défense européenne crédible, tant sur le plan militaire au sens strict, que sur celui de ses préalables politiques, économiques et culturels. Toute volonté d'avancer vers une plus grande autonomie de défense de l'Europe doit considérer avec lucidité les possibilités réalistes qui existent et les limites, tout aussi réelles, à leur exploitation.

Les possibilités existent avec, notamment, la coopération structurée permanente, lancée en 2017 par 25 États membres, qui devrait permettre de renforcer les bases budgétaires, notamment pour développer de manière concertée la recherche et les industries de défense, ce que l'Agence européenne de défense n'a pas réussi à réaliser depuis 15 ans. Par ailleurs, le système des coopérations renforcées, déjà testé dans le domaine judiciaire, est désormais étendu à celui de la sécurité et de la défense avec la signature, il y a un an, par neuf pays de l'UE, de l'Initiative Européenne d'Intervention qui doit permettre de renforcer les liens entre les forces armées des pays membres et de faciliter, dans l'avenir, des actions militaires communes.

Une telle voie est certainement la plus réaliste et, ce

faisant, la plus prometteuse, puisqu'elle pourrait permettre de réduire les disparités de préparation, de niveau et de culture existantes et de contourner l'obstacle que constitue la quasi-impossibilité de trouver, à 28, le consensus, voire l'unanimité, requis pour engager des opérations incompatibles avec les attermoissements d'usage.

Pour autant, elle n'évite pas l'entrave que représente à toute velléité d'autonomie en matière de défense la dépendance vis-à-vis des États-Unis. Elle est d'abord politique puisque toute action de défense européenne doit s'harmoniser avec les obligations de ses éventuels promoteurs à l'égard de l'OTAN. Pas question donc d'intervenir sans le feu vert américain dont, évidemment, les intérêts nationaux ne coïncident pas nécessairement avec ceux de leurs partenaires de l'autre côté de l'Atlantique, comme en prévoient l'éventualité les accords de Berlin-plus qui, voilà 20 ans, ont aménagé les relations entre l'OTAN et l'UE.

Mais elle est aussi technologique dans la mesure où l'action sur le terrain est plus ou moins fortement dépendante du soutien américain. Au-delà de ce qui est expressément prévu par les accords UE-OTAN cette dépendance s'étend, de facto et en dehors de tout accord collectif, aux pratiques sur le terrain lorsqu'apparaît l'insuffisance des moyens que peut mobiliser l'intervention « autonome » de la puissance européenne impliquée. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'aide apportée à l'armée française engagée dans l'opération Barkhane pour laquelle le renfort américain en transport, logistique, information, communication, fourniture et maintenance de drones, apparaît des plus précieux, sinon indispensable.

Enfin, dans la même logique, l'autonomie d'action et de décision de toute force armée européenne, qu'elle soit nationale ou commune, ne peut qu'être limitée ou, pour le moins sous contrôle, dans la mesure où les équipements mis en œuvre sont, en l'état actuel des choses et pour partie d'entre eux, de fabrication américaine. L'accord et la bonne volonté du fournisseur deviennent, en conséquence, un paramètre déterminant de l'action elle-même.

La voie d'une autonomie de défense européenne apparaît donc des plus étroites et l'utopie d'une armée européenne, c'est-à-dire d'un dispositif militaire capable de rivaliser avec celui des grandes puissances du moment et qui serait l'instrument d'une politique extérieure de l'Union européenne,

étant écartée, quelles sont les options réalistes qui doivent être envisagées. On en retiendra trois.

Tout d'abord, il n'y a pas, pour l'heure, de défense crédible face à une éventuelle menace extérieure de type conventionnel qui puisse être pensée en dehors de l'OTAN.

Face aux nouvelles menaces que sont le terrorisme, la cyberguerre et autres, une part plus grande d'autonomie peut, sans doute, être développée, à la condition que les Européens soient politiquement, économiquement, technologiquement, prêts à muscler leurs moyens.

La coopération est la condition sine qua non de l'action commune de défense. Mais il serait vain de l'imaginer à l'échelle de l'Union tout entière. Les voies de la coopération renforcée prévue par les traités et, surtout, celle de la coopération structurée en matière de défense, décidée en 2017 par le Conseil, semblent les mieux adaptées parce que les plus politiquement réalistes, et techniquement les plus efficaces.

Il faut noter que l'Union s'est déjà largement inspirée de ces préconisations de bon sens comme en témoignent la feuille de route pour la mise en œuvre de la coopération structurée permanente, l'initiative européenne d'intervention, l'avion de combat franco-allemand et le système de combat aérien futur, pour ne citer que les décisions les plus récentes.

On ne peut nier que la mesure des enjeux et des problèmes semble bien avoir été prise. Ces premiers pas dans le renforcement concret d'une défense européenne de l'Europe plus autonome ne doivent pas, pour autant, masquer l'absence de moyens à la hauteur de l'ambition, l'ambiguïté de l'engagement de certains et l'absence paralysante des possibilités d'expression d'une volonté politique en phase avec d'aussi bonnes intentions.

***Claude Nigoul** est ancien directeur de l'institut Européen des Hautes Etudes Internationales et Conseiller spécial au CIFE.