

RDN

Relancer la défense de l'Europe

*« Toute puissance est faible,
à moins que d'être unie »*

Jean de La Fontaine

Revue Défense Nationale - Avril 2019



La défense européenne entre coopération et intégration : de la PSDC à l'armée européenne

Frédéric Mauro

Avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles, établi à Bruxelles. Conseiller pour les questions de défense.

En 2012, l'un des meilleurs experts français de la défense européenne décrivait celle-ci comme étant en état d'« arrêt cardiaque »⁽¹⁾. Depuis lors, les chocs défibrillateurs ont été nombreux et puissants : guerre au Mali, crise ukrainienne, attentats terroristes sur le sol européen, référendum sur le *Brexit*, élection de Donald Trump, guerre civile en Syrie...

Grâce à ces chocs, l'activité cardiaque a repris. Mais le patient est-il sauf ? Rien n'est moins sûr, car les causes de la maladie n'ont pas été traitées : les dirigeants européens n'arrivent toujours pas à dépasser le stade de la simple coopération et à entrer de façon positive dans celui de l'intégration.

Pourtant, seule l'intégration pourrait doter l'Europe de la « capacité autonome d'action » militaire qu'elle ambitionne depuis le Sommet de Saint-Malo en 1998 et qu'elle a inscrit dans le marbre du Traité sur l'Union européenne. Dans ce contexte, la proposition d'une « armée européenne » pourrait enfin permettre la percée conceptuelle dont la défense européenne a tant besoin.

La coopération européenne en matière de défense a été relancée

Les dirigeants européens ont été les premiers à réagir. Très vite, ils ont compris que la crise sécuritaire conjuguée à la crise économique et monétaire, menaçait la survie même du projet européen. Dès juillet 2014, Jean-Claude Juncker, candidat à la présidence de la Commission européenne déclarait : « Même les plus grandes puissances pacifiques ne peuvent faire l'impasse sur des capacités de défense intégrées. »⁽²⁾ Quelques mois plus tard, il fut le premier à briser le tabou de l'armée européenne en affirmant que : « L'Union européenne a besoin d'une armée pour faire face aux menaces, notamment celles qui émanent de la Russie, ainsi que pour

(1) Louis Gautier : contribution aux réflexions préparatoires à la rédaction du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*.

(2) Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne ; Jean-Claude Juncker, candidat pour le poste de président de la Commission européenne, Strasbourg, le 15 juillet 2014.

restaurer la position de force du bloc dans le monde. » ⁽³⁾ Dans la foulée des élections, trois séries d'initiatives furent prises au niveau européen.

La première concerna la recherche de défense. À l'automne 2014, à l'initiative du parlementaire européen allemand Michaël Gahler, le mot « militaire » fut inscrit pour la toute première fois au bout d'une ligne de crédits du budget européen : 2 millions d'euros pour un « projet pilote » (démonstrateur financier). Peu de temps après, la Commission européenne proposa une action préparatoire pour la recherche de défense (R&T) dotée de 90 millions d'euros sur trois ans (2018-2019-2020) puis un programme européen de développement de l'industrie de défense (R&D) doté de 500 millions d'euros sur deux ans (2019-2020) et enfin, le « fonds européen de défense » (FEDef) portant à la fois sur la R&T et sur la R&D, dont le règlement est en passe d'être adopté, et qui pourrait être doté de 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027). Si l'effet de levier de ce fonds joue à plein, il devrait susciter un apport de 35 milliards d'euros de la part des États-membres, portant le niveau de la recherche de défense menée en coopération au niveau européen à 48 milliards d'euros sur la période, soit près de 7 milliards d'euros par an. Ce qui représente autant qu'à l'heure actuelle, mais avec le Royaume-Uni qui dépense, à lui seul, 3,2 milliards d'euros en R&D.

En millions d'euros aux prix courants

| | APRD (R&T) | PEDID (R&D) | Etats Membres | Total (R&D) | Total recherche de défense | Total UE |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|------------------------|
| 2018-2020 | 90 | 500 | 2 000 | 2 500 | 2 590 | 590 |
| | FED (R&T) [1] | FED (R&D) [2] | Etats Membres R&D [3] | Total (R&D) [2] + [3] | Total recherche de défense [1] + [2] + [3] | Total FED [1] + [2] |
| 2021 | 500 | 1 000 | 4 000 | 5 000 | 5 500 | 1 500 |
| 2022 | 500 | 1 000 | 4 000 | 5 000 | 5 500 | 1 500 |
| 2023 | 500 | 1 000 | 4 000 | 5 000 | 5 500 | 1 500 |
| 2024 | 500 | 1 100 | 4 400 | 5 500 | 6 000 | 1 600 |
| 2025 | 600 | 1 300 | 5 200 | 6 500 | 7 100 | 1 900 |
| 2026 | 700 | 1 500 | 6 000 | 7 500 | 8 200 | 2 200 |
| 2027 | 800 | 2 000 | 8 000 | 10 000 | 10 800 | 2 800 |
| Total sur la période | 4 100 | 8 900 | 35 600 | 44 500 | 48 600 | 13 000 |
| Moyenne annuelle | 586 | 1 271 | 5 086 | 6 357 | 6 943 | 1 857 |

APRD : Action préparatoire de recherche de défense (R&T)
 PEDID : Programme Européen de Recherche de Défense (R&D)
 FED : Fonds Européen de Défense

Source : Frédéric Mauro

(3) Interview *Welt am Sonntag*, 8 mars 2015.

La deuxième série d'initiatives porta sur la planification de défense. Fin juin 2016, la haute représentante/vice-présidente présenta au Conseil européen qui l'accueillit favorablement une « stratégie globale pour l'Union européenne ». À la suite de quoi, le Conseil européen adopta un « plan de mise en œuvre de la stratégie globale » en novembre 2016. Ce document fixe trois objectifs de défense à l'Union : la gestion de crises (PSDC), le « renforcement de nos partenaires » et la « protection de l'Europe et de ses citoyens », ensemble hétéroclite regroupant la lutte contre le terrorisme, la cyberdéfense, la résilience, etc. Sur la base du plan de mise en œuvre, un nouveau cycle de planification de défense fut lancé par l'état-major de l'Union européenne, dans le cadre du « Mécanisme de développement capacitaire », aboutissant à l'écriture d'objectifs capacitaires hautement prioritaires en 2017. L'agence européenne de défense (AED) élaborera en juin 2018 un nouveau « plan de développement capacitaire », puis présenta une version d'essai de l'examen annuel coordonné de défense (EACD) en 2018, un exercice de revue capacitaire des aspects financiers qui sera mené de façon plus complète en 2020.

Enfin, les États-membres ont finalement décidé d'établir entre eux la coopération structurée permanente (CSP) prévue par le traité de Lisbonne qui aurait dû être établie dès 2009 au moment de l'entrée en vigueur dudit traité. Toutefois, la CSP telle que mise en place en novembre 2017 n'a plus grand chose à voir avec l'esprit du traité qui prévoyait une « avant-garde » entre les États qui le veulent et qui le peuvent, afin de mettre en œuvre le processus capacitaire permettant de constituer la capacité autonome promise à Saint-Malo. C'est un simple cadre de coopération à la discrétion des États-membres qui sont libres de coopérer entre eux, comme ils le veulent et quand ils le veulent.

Au-delà de ces trois séries d'initiatives, la chute des dépenses de défense des pays européens a été enrayée. Selon les derniers chiffres fournis par l'AED, les dépenses des vingt-sept États-membres (à l'exception du Danemark) seraient passées de 205 milliards d'euros en 2016 à 214 milliards en 2017, ce qui représente une augmentation de 4 % et stabilise la moyenne des dépenses européennes à 1,4 % du PIB. Selon le bilan annuel de l'Otan, publié le 14 mars 2019, six États-membres européens de l'Alliance atteindraient la barre des 2 % du PIB fixée au Sommet du Pays de Galles en 2014, ce qui reste peu. Mais en revanche, quinze États respecteraient la norme des 20 % du budget consacrés à l'équipement. La rupture avec 2014 est claire puisqu'à l'époque seulement six États la respectaient.

Enfin, le tableau ne serait pas complet sans mentionner l'initiative de défense européenne, lancée en 2017 par la France afin de développer la culture stratégique entre dix pays européens, y compris le Royaume-Uni.

Beaucoup a donc été fait en faveur de la défense européenne au cours des trois dernières années. Mais toutes ces initiatives restent dans le cadre d'une

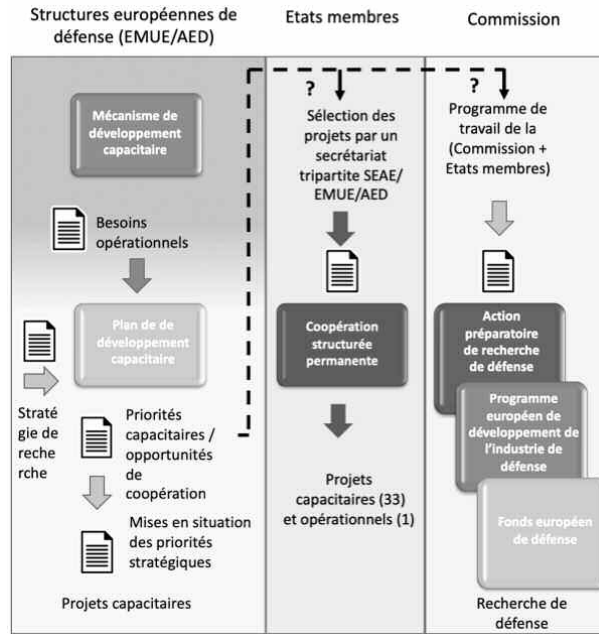
coopération sur une base volontaire et « modulaire ». D'un point de vue industriel, les dépenses supplémentaires ont surtout bénéficié aux industriels américains qui, depuis la signature de la CSP, ont enregistré pas moins de 28 milliards de commandes. D'un point de vue opérationnel, une étude de l'Institut international d'études stratégiques et du Conseil allemand de la politique de sécurité de novembre 2018 a montré que l'autonomie stratégique de l'Union était réduite à la partie basse du spectre des activités militaires et qu'il est peu probable que cela change dans la décennie à venir. Le *Brexit* ne fera que rendre cette situation plus compliquée ⁽⁴⁾. On peut donc, selon son choix, voir le verre à moitié vide ou à moitié plein.

Cette relance est fragile et ne permettra pas de créer une authentique défense européenne

La première source de fragilité tient au fait que les engagements financiers pris demandent à être confirmés. Le prochain cadre financier pluriannuel européen (2021-2027) est en cours de négociation et il est probable que cette négociation ne sera pas achevée avant les élections européennes de mai 2019. Par ailleurs, il faudrait que les États-membres mettent réellement en œuvre les programmes qu'ils se sont engagés à mener dans le cadre de la CSP et respectent les engagements pris, en particulier celui consistant à s'assurer que les programmes de coopération bénéficient aux industries européennes...

À supposer que les engagements financiers de l'Union soient tenus et que les États-membres s'impliquent dans une politique d'équipement pro-européenne, la principale cause de fragilité de la relance européenne demeurerait. Car pour constituer un outil militaire cohérent dans le long terme, le choix des projets financés doit obéir à un plan d'ensemble. De la même façon que l'on ne construit pas une maison en empilant les briques les unes sur les autres, on ne construit pas un outil de défense sans savoir à quoi on le destine, c'est-à-dire sans planification de défense. Or, le processus de planification européen actuel est défaillant. Cela tient, en premier lieu, à sa trop grande complexité (voir schéma page suivante) et en second lieu, au fait que les États-membres ne veulent pas se voir imposer une « liste des commissions » en sus de leur propre planification nationale et de la planification de l'Otan (*Nato Defence Planning Process* ou *NDPP*). Tout au contraire, ils se satisfont pleinement de la situation actuelle. Et tant que l'Union ne sera pas au clair sur ses objectifs de défense le *NDPP* exercera un effet d'éviction sur la planification de défense européenne. À défaut de feuille de route unique, il sera impossible de connecter les initiatives entre elles. L'ensemble du processus capacitaire européen restera dans une logique en silos, fragmenté entre les mains d'entités en situation objective de compétition.

(4) Douglas Barrie et al. : « Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit », IISS, DGAP, novembre 2018.



En outre, la relance intervenue depuis 2016 repose sur deux postulats erronés.

Le premier de ces postulats est qu'il suffit de multiplier les coopérations pour construire un outil de défense. Or, cela fait plus de vingt ans que les États-membres de l'Union européenne coopèrent. Ils ont dépensé des centaines de milliards d'euros en programmes militaires coopératifs, dont les plus emblématiques sont l'Eurofighter, l'hélicoptère NH-90, l'avion de transport militaire A400M, les frégates multirôle-multimissions (Fremm), sans compter de nombreux missiles dont le Meteor et le Scalp/Storm Shadow. Des fusions ont été conduites, qui ont donné naissance à des entreprises de taille importante : EADS/Airbus, MBDA, KNDS, Leonardo... Une agence européenne de défense a été créée en 2004, qui, à défaut de conduire les programmes industriels – rôle dévoué à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) – et la recherche de défense, offre une plateforme de coopération à la disposition des États-membres.

Peut-on dire que la multiplication de tous ces programmes, de toutes ces institutions, de toutes ces entreprises, auxquels il faudrait ajouter les coopérations opérationnelles telles les groupements tactiques, l'Eurocorps, ou encore la brigade franco-allemande, ont créé un outil de défense européen ? La réponse est non. La preuve en est que l'Union est incapable de remplir le niveau d'ambition qu'elle s'est elle-même fixée en matière de gestion de crises. Cela ne veut pas dire que la coopération soit mauvaise et qu'il ne faille pas la promouvoir. Cela ne veut pas dire non plus que la coopération soit par nature une bonne chose. Il n'y a aucune règle en la

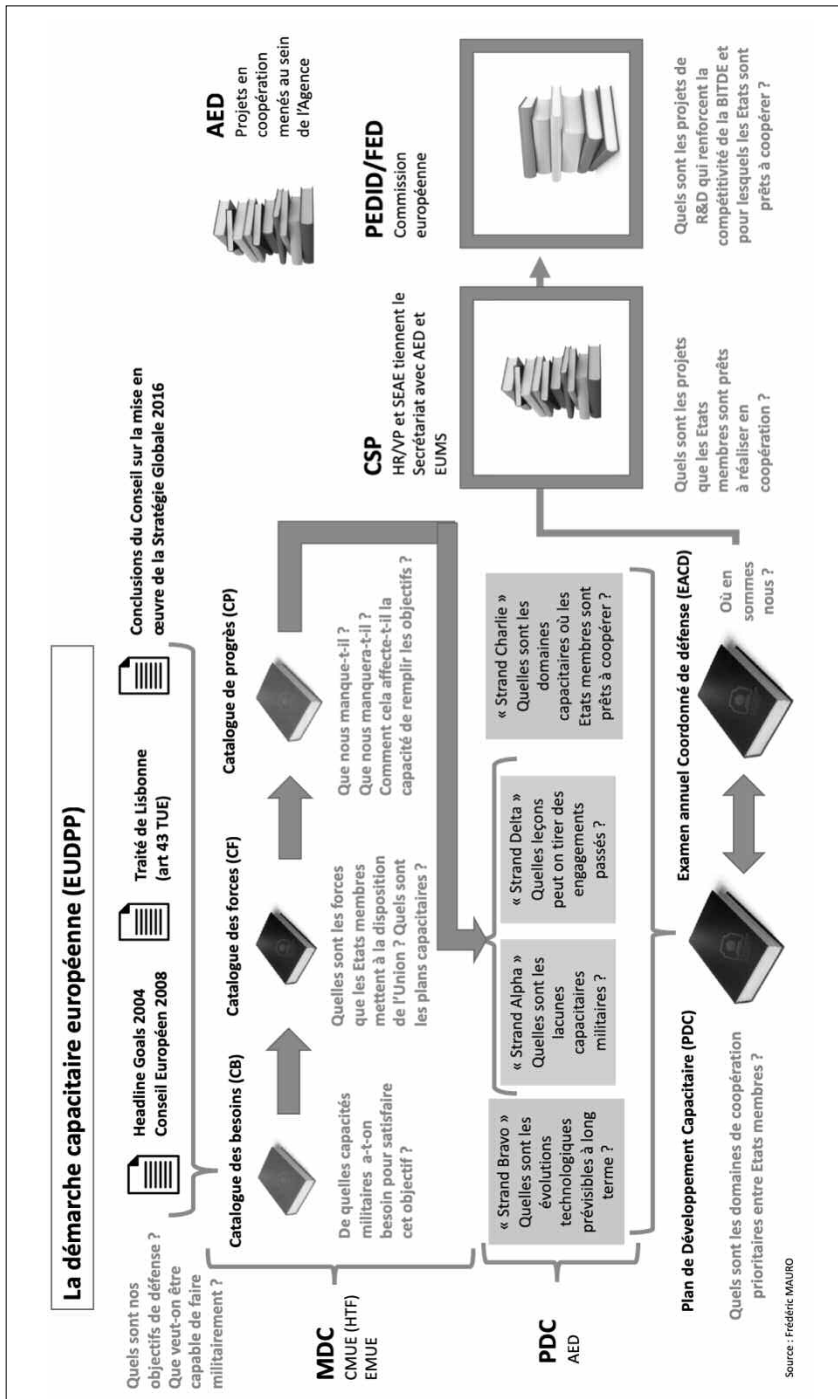
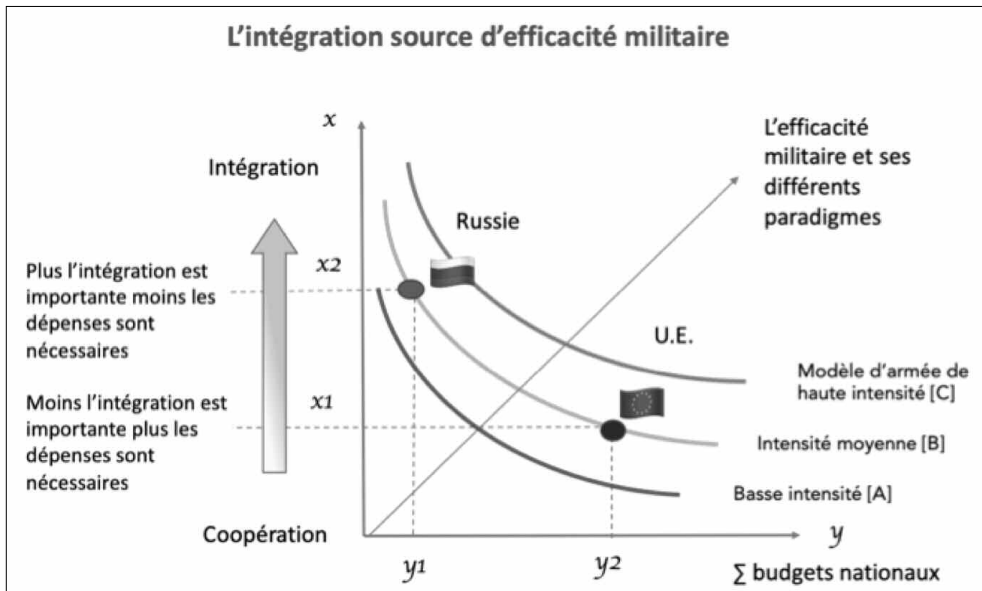


Tableau extrait de l'étude de Frédéric Mauro demandée par la sous-commission défense du Parlement européen : « Défense de l'Union européenne : le processus de mise en œuvre du Livre blanc », p. 33, décembre 2018.

matière. Certaines coopérations ont produit des fruits remarquables. D'autres se sont révélées difficiles, voire toxiques car elles en ont discrédité l'idée même. Mais en tout état de cause, coopérer industriellement, institutionnellement, opérationnellement ne suffit pas pour construire un outil militaire cohérent permettant de remplir un niveau d'ambition prédéfini.

Le second postulat erroné est celui de la pseudo-relation causale entre le montant des dépenses engagées et l'efficacité de l'outil militaire. Comme s'il suffisait de dépenser beaucoup pour être efficacement défendu. Tous les stratèges le savent : la relation entre la dépense – l'*input* – et l'outil militaire – l'*output* – est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît comme en attestent la guerre du Vietnam, celle d'Afghanistan, la situation au Sahel et même les actes terroristes en Occident qui n'ont quasiment rien coûté à ceux qui les ont perpétrés. Depuis toujours la victoire est ailée et ne se laisse pas capturer, même par les plus offrants. Si les Européens ont peur des Russes alors qu'ils dépensent plus de trois fois qu'eux en matière de défense, c'est bien que le volume des dépenses n'explique pas tout, et qu'il faut aussi considérer leur structure.

De ce point de vue, le problème de la défense européenne est aussi simple à poser que difficile à résoudre : cette défense a vingt-huit cerveaux – c'est-à-dire vingt-huit chefs d'États, vingt-huit ministres de la Défense et autant de chefs d'état-major – et un petit bras atrophié, construit pour la gestion de crises : la PSDC. Cela ne peut pas marcher, ni dans vingt ans, ni dans cent ans. Si les Russes sont militairement plus forts que les Européens cela démontre que ce n'est pas une question de coopération, mais une question d'intégration.



La force disruptive du concept d'armée européenne

Le problème est que peu d'États-membres souhaitent s'intégrer. Et c'est là que le concept d'armée européenne devient intéressant. À la surprise de tous, les mots ont été prononcés fin 2018 par le président de la République française et la chancelière allemande. Les deux dirigeants ont réitéré de concert cette affirmation lors de la signature du traité franco-allemand, le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle. Ils ont été rejoints par le Premier ministre espagnol.

Cette affirmation a été saluée par les sarcasmes des eurosceptiques et par un *tweet* vengeur du Président américain qui l'a trouvée très « insultante » vis-à-vis des États-Unis. Le fait est que cette idée irrite. Elle irrite même prodigieusement. La raison en est simple : l'armée européenne est la somme de deux éléments hautement allergéniques : l'autonomie stratégique et l'intégration.

C'est parce qu'elle est synonyme d'autonomie stratégique, que cette idée agace à l'extérieur de l'Union, en particulier Donald Trump et beaucoup d'Américains qui le soutiennent. À première vue l'autonomie stratégique ne veut rien dire d'autre que la capacité pour un État ou un groupe d'États de décider et de conduire la guerre seuls, sans dépendre d'autrui. Mais en réalité, elle présuppose la capacité de prendre des décisions politiques, elle va de pair avec la liberté d'action de ses propres forces et nécessite une base industrielle forte capable de les équiper. Et ce sont bien ces trois composantes – autonomie politique, autonomie opérationnelle et autonomie capacitaire – qui la rendent trois fois insupportable à Washington. Car une Europe indépendante, capable de se défendre et de défendre ses intérêts pourrait y réfléchir à deux fois avant de s'aligner systématiquement sur les choix de politique étrangère ou commerciale des États-Unis.

L'idée d'autonomie stratégique agace également à l'intérieur de l'Union parce qu'elle fait craindre, en particulier pour les pays de l'Est que le renforcement de la défense européenne incite les Américains à se désengager. Or, tous ceux-là n'ont pas pris la mesure de la transformation profonde du lien transatlantique qui a commencé bien avant l'élection de Donald Trump et qui se poursuivra bien après lui. Comme le faisait remarquer récemment le professeur Barry R. Posen, quelle que soit la valeur politique du soutien européen, ou des facilités qu'ils accordent par leurs bases aux interventions américaines au Moyen-Orient, à la fin il n'appartient qu'aux Américains de gagner ou de perdre les guerres menées par l'Otan ⁽⁵⁾. En d'autres termes, les Américains n'ont pas besoin des Européens militairement. Pourquoi diable continueraient-ils donc à les soutenir si eux-mêmes ne se prennent pas en charge ? Ce qui enferme Européens et Américains dans un nœud de contradictions : faut-il rester faible pour rester protégé et donc critiqué pour cette faiblesse ? Ou bien faut-il devenir fort, au risque de ne plus avoir besoin de protection et d'être critiqué pour se distancer du protecteur ?

(5) Barry R. Posen : « Trump aside, what's the U.S. role in NATO? », *The New York Times*, 11 mars 2019.

D'un autre côté, c'est parce qu'elle implique l'intégration, que cette idée effraie à l'intérieur de l'Union et provoque de violents hauts-le-cœur psychologiques.

Cela est particulièrement vrai en France où nombreux sont ceux qui s'accrochent à la grande illusion d'une nation « souveraine » qu'ils imaginent volontiers capable de s'en sortir seule, moyennant des dépenses de défense à 2 % du PIB et quelques coopérations industrielles à définir au cas par cas. En réalité, pour sauvegarder l'indépendance nationale c'est un effort d'au moins 3 ou 4 % du PIB qu'il faudrait consentir ce qui supposerait de ramener les dépenses sociales à leur niveau des années 1970, ce qu'aucun responsable politique français n'envisage de faire et qui déclencherait, à coup sûr, une révolution.

Une autre illusion dangereuse consiste à croire que l'intégration pourrait se faire autour du noyau franco-britannique. Il s'agit d'une illusion car quels que soient les rapports, généralement excellents, entre militaires et industriels de part et d'autre de la Manche, à la fin il y a toujours un Président américain pour rappeler au Premier ministre britannique l'importance des accords de Nassau, celui de la communauté du renseignement qui unit les « cinq yeux » et finalement tous les inconvénients qui pourraient résulter pour la « relation spéciale » qui unit États-Unis et Royaume-Uni d'une coopération trop étroite de celui-ci avec la France. Le Royaume-Uni place sa coopération avec les États-Unis devant toutes les autres. Or, cette coopération n'a de valeur que pour autant que le Royaume-Uni est en situation de bloquer la construction européenne. Il faut l'admettre une fois pour toutes.

Enfin, troisième illusion, celle qui consiste à penser qu'il suffirait de faire financer les développements et les coûts de production des équipements français par les pays qui ont intérêt à les acheter, en particulier ceux du Moyen-Orient. Comme on ne peut reprocher à ceux qui nous achètent des armes de les utiliser, la France se retrouve parfois dans la situation inconfortable de devoir soutenir des régimes dont les agissements sont condamnables à tous égards et moralement inacceptables par les opinions publiques européennes.

Pourtant, si l'on veut bien y réfléchir sans passion, les plus grands succès européens en matière de défense sont ceux qui résultent de phénomènes d'intégration. C'est le cas en particulier de MBDA dans le domaine industriel et de Galileo dans le domaine opérationnel, qui sont deux initiatives qui contribuent puissamment à l'autonomie stratégique européenne. Et que dire des accords *BENESAM* (*Belgisch-Nederlandse Samenwerkingsakkoorden*) entre les Pays-Bas et la Belgique qui, en dépit du faible niveau de dépenses que consentent ces deux pays, leur a permis de maintenir une marine militaire. Pourtant, ces évidences ne suffisent pas à faire disparaître « les crucifix et les gousses d'ail » chaque fois que le mot intégration est prononcé.

Le fait est qu'à défaut de s'intégrer entre eux, les Européens se font intégrer par d'autres, en particulier par nos amis américains. Les Britanniques ont, de ce point de vue là, une longueur d'avance : quand ils écrivent dans leur revue stratégique de 2015 que l'interopérabilité entre leurs forces et les forces américaines est au cœur de leur planification de défense, ils admettent qu'ils visent l'intégration avec les États-Unis ⁽⁶⁾. La situation n'est pas très différente pour la France dont les opérations spéciales au Sahel dépendent massivement du renseignement américain. France qui n'envisageait pas de frapper sans les Américains en Syrie pour sanctionner l'utilisation d'armes chimiques et qui dépend de leur autorisation pour déployer ses drones MALE (moyenne altitude longue endurance) ailleurs qu'au Sahel. France, dont les forces déployées en Syrie ne pourraient demeurer en cas de départ des forces américaines. Et cela est aussi le cas de toutes les nations européennes dont les forces aériennes sont équipées du chasseur bombardier américain F-35 et qui seraient incapables de l'opérer en cas de veto américain.

*

**

Coopération insuffisante, intégration difficile. Seul le concept d'armée européenne permet de s'affranchir de ce dilemme. Et c'est bien parce qu'elle est l'expression d'un refus de la soumission, l'affirmation d'une dignité et le choix de la liberté que l'idée d'une armée européenne mérite d'être explorée et débattue. Ce débat ne fait que commencer. ♦

(6) *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, « A Secure and Prosperous United Kingdom », novembre 2015, p. 51, « The unparalleled extent of UK-US cooperation on nuclear, intelligence, diplomacy, technology and military capabilities plays a major role in guaranteeing our national security. Our ability to operate together in future is at the heart of our planning. The UK and the US are at the centre of NATO's collective defence and security, including through the declaration of our nuclear capabilities to the defence of the Alliance. »