

LES ENTRETIENS DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

1^{er} juin 2018 – En Sorbonne

La Coopération structurée permanente : Belle ou Cendrillon de la défense européenne ?

J'ai structuré ma présentation en trois temps :

- ce qui est écrit dans les traités européens ; je tâcherai de ne pas être trop long sur cette partie, car pour l'essentiel c'est malheureusement de la médecine légale ;
- ce que les Etats membres ont réellement décidé d'établir entre eux le 13 novembre 2017 et qui n'a plus grand chose à voir avec le plan initial ;
- et enfin les questions qui se posent ici et maintenant.

Commençons donc par le projet initial. Mais avant cela, je souhaiterais rendre hommage à tous ceux qui, au tournant des années 200-2003 ont participé de près ou de loin à la conception de ce la CSP. En effet, il s'agit d'une magnifique pièce de législation, d'une grande sophistication, d'une grande beauté et qui est au droit des traités ce que le tourbillon est à l'horlogerie de précision.

Voyons donc de quoi il s'agit. Au commencement était le rêve d'une autonomie stratégique pour l'Europe. Un rêve qu'il fallait alors murmurer à voix basse.

Le projet a pris corps entre Britanniques et Français à Saint Malo en 1998. C'est à ce moment que l'on évoque une « capacité autonome d'action soutenue par des moyens militaires crédibles ». Les mêmes mots sont répétés à Helsinki en 1999 puis de façon un peu différente à Lisbonne en 2007.

Ce rêve tient en quatre mots : plus jamais la Yougoslavie ! C'est-à-dire plus jamais l'humiliation pour nous Européens d'avoir à quémander l'aide américaine pour résoudre des crises dans notre voisinage qui nous impactent. C'est la signification profonde des quatre lettres qui forment l'acronyme PSDC Politique de sécurité et de défense commune.

Toute la question est de savoir comment construire la capacité autonome. Et c'est là qu'intervient la CSP.

C'est quoi la CSP dans les traités européens ? Je vous propose d'en faire le tour en cinq étapes.

C'est un processus capacitaire

Réservé à une avant-garde d'Etats membres européens

Dans un cadre intergouvernemental

Constitué d'engagements contraignants

Le tout étant compatible avec l'OTAN.

Mais attention : les mots peuvent être trompeurs. Une coopération qui est à la fois structurée et permanente n'est plus une coopération. C'est le début d'une intégration.

Reprenons ces caractéristiques.

Un processus, comme son nom l'indique est sensé vous emmener d'un point A, l'absence de capacité, à un point B, la capacité autonome, en un certain laps de temps. La preuve que c'est bien un processus c'est qu'il ne produira ses effets que lorsque les premiers programmes d'armement arriveront à terme, c'est-à-dire au mieux dans dix ans.

Autre preuve du fait qu'il s'agit bien d'un processus : on peut le rejoindre et le quitter en cours de route.

Attention, cette capacité autonome n'est pas l'armée européenne. Tout au plus une étape vers la « défense commune », terme qui n'est pas défini dans le traité, mais dont on peut supposer qu'il englobe également la défense du territoire européen.

Deuxième caractéristique : ce processus est réservé à une « avant-garde ». L'avant-garde dans une armée, est constituée par les éléments qui ouvrent la voie, étant entendu que normalement le gros des troupes suit. Comme il s'agit d'ouvrir la voie, l'avant-garde est peu nombreuse. Elle est composée des volontaires, c'est à dire : « ceux qui veulent » et « ceux qui peuvent ».

Mais à la fin tout le monde est sensé prendre le même chemin, y compris l'arrière garde. C'est le concept de l'« Eurozone » monétaire transposé à la défense.

Troisième caractéristique : ce processus se déroule dans un cadre intergouvernemental. Il y a en effet deux niveaux de gouvernance prévu par les traités.

Le premier est celui des orientations que l'on donne au processus pour constituer la « capacité autonome ». Ce sont les Etats membres au sein du Conseil. Et là les décisions se prennent exclusivement à l'unanimité.

Il y a ensuite les décisions qui se prennent dans la gouvernance des projets et là on peut imaginer une gouvernance typique des projets en coopération, à savoir à la majorité qualifiée, les droits de vote étant fonction de la part d'équipements pris par chacun.

Généralement quand on présente la CSP on s'arrête là. Mais c'est oublier qu'il y a également l'AED qui en théorie est chargée d'évaluer le respect des engagements – au moins dans le domaine capacitaire - et de conduire les programmes d'armement. Les décisions devraient normalement s'y prendre à la majorité, mais en fait elles s'y prennent à l'unanimité.

Et puis surtout il y a le niveau de la PSDC qui est celui de l'usage que l'on fait de la capacité. Et là évidemment les décisions se prennent à l'unanimité. Donc tout cela est parfaitement verrouillé.

Quatrième caractéristique : la CSP est un ensemble d'engagements (plus) contraignants qui portent sur la totalité des domaines à maîtriser pour construire un outil de défense. Et c'est là si je puis dire que les rédacteurs du traité ont eu un trait de génie en tirant les leçons des échecs des coopérations précédentes.

En effet, pour gagner en efficacité il faut évidemment que les capacités soient communes : mêmes bateaux, mêmes avions, mêmes missiles. C'est ça l'idée.

Mais pour avoir les mêmes capacités, il faut harmoniser les spécifications et donc les planifications de défense.

Et pour que l'harmonisation des planifications de défense soit sérieuse, il faut qu'elle repose sur une planification budgétaire commune.

Il faut également un maître d'œuvre capable de conduire les programmes industriels et d'éviter le « juste retour » programme par programme.

Enfin, une fois la capacité construite, encore faut-il la préparer à l'emploi, c'est-à-dire entraîner les forces, au besoin en les spécialisant et en modifiant les processus décisionnels s'ils sont trop longs. Ce qui était une pierre dans le jardin de nos amis allemands.

En somme si l'on veut disposer d'une capacité autonome, il faut remplir ces cinq conditions en parallèle.

Et pour cela c'est bien d'avoir un tiers de confiance qui surveille le respect des engagements et mette en œuvre les programmes d'armement.

Enfin dernière caractéristique : tout cela est compatible avec l'OTAN. La PSDC c'est de la gestion de crises, à l'extérieur du territoire de l'Union sans les Américains, alors que l'OTAN c'est la défense du territoire de l'Union par une alliance nucléaire qui comprend les Américains. Il y a très peu de recouvrement possible.

Et la meilleure preuve que c'est compatible c'est que les Britanniques avaient approuvé la PSDC/CSP.

Comme une image vaut mille mots, je pense que l'image d'un chantier naval est celle qui s'approche le plus de l'intention initiale. Comme une forme de navire la CSP est structurée, donc structurante. Mais ce n'est qu'un processus capacitaire. Pas de PSDC sans CSP.

La CSP n'est pas qu'une construction intellectuelle. Il y a une CSP qui existe depuis 1948 et qui marche : les accords BENASAM entre les Belges et les Néerlandais.

Voyons donc maintenant la CSP telle qu'elle a été notifiée par les Etats membres le 13 novembre 2017 puis « établie », c'est le terme utilisé par le traité, par le Conseil européen le 14 décembre 2017.

Première déception, chaque Etat membre s'engage sur les projets de son choix, avec qui il veut et comme il veut. C'est l'aspect « modulaire » qui sape l'aspect « structurant ».

Adieu l'idée d'un processus capacitaire. Nous sommes face à un simple « cadre » de coopération. Avec en plus la question de l'accès des Etats non membres à ce cadre. C'est un peu comme si tous les Etats membres étaient dans une piscine et barbotaient avec qui leur plait.

Conséquence, les objectifs sont devenus flous. Il ne s'agit plus seulement de construire la « capacité autonome », mais aussi de satisfaire le « niveau d'ambition de l'Union », lequel comprend outre la PSDC, le renforcement des capacités des partenaires et surtout la protection de l'Union et de ses citoyens, vaste ensemble où l'on retrouve pêle-mêle tous les mots à la mode : résilience, biens communs, menaces hybrides, cyber sécurité, protection des frontières etc.

Et soyons clairs, il est aussi question – c'est écrit noir sur blanc dans la lettre de notification du 13 novembre de « renforcer le pilier européen de l'Alliance et de répondre aux demandes répétées pour une prise en charge plus forte du fardeau transatlantique ».

Du coup les projets partent dans tous les sens. Sur les dix-sept projets présentés, deux seulement se rattachent directement aux objectifs capacitaires de la PSDC. Le projet le plus important « military mobility » est clairement un projet qui sert au premier chef l'OTAN, puisqu'il vise à faciliter le transport des chars américains du port de Rotterdam jusqu'aux pays Baltes et de là redescendre sur les bases américaines en Italie.

Deuxième élément la CSP est, comme le voulaient nos amis allemands, « inclusive », c'est-à-dire qu'elle comprend vingt-cinq Etats membres à l'exception des Britanniques – pour cause de Brexit, des Danois qui ont un *opt out* en matière de PSDC et de Malte qui est un Etat neutre et sans armée. Adieu donc l'idée d'avant-garde.

Troisième élément le caractère intergouvernemental. Là soyons rassurés, il n'y avait aucun risque qu'on l'oublie, et pour ceux qui en doutaient il est rappelé dans la lettre de notification que : « la participation dans la CSP est volontaire et laisse intacte la souveraineté nationale ».

Problème : le caractère intergouvernemental ne fait pas bon ménage avec le caractère inclusif...

En effet toute l'histoire de la construction européenne montre qu'il y a un triangle d'incompatibilités entre l'efficacité, c'est-à-dire la capacité de remplir les objectifs assignés,

l'inclusivité, c'est-à-dire le fait d'être tous ensemble et le caractère intergouvernemental, qui suppose de prendre ses décisions à l'unanimité. On ne peut être tout cela à la fois en même temps.

On peut être efficient et intergouvernemental, mais auquel cas on n'est pas inclusif. C'est précisément l'idée de l'avant-garde, qui est aussi celle de l'euro.

On peut être tous ensemble et efficaces, comme dans le cadre, par exemple, de la politique commerciale, mais auquel cas on prend les décisions à la majorité.

Si en revanche on essaie d'avoir tout le monde à bord et de rester intergouvernemental il faut craindre l'absence d'efficacité. C'est ce qui se passe avec l'AED depuis 14 ans et c'est encore ce qui risque de se passer avec la CSP.

Quatrième élément : les engagements contraignants. C'est quelque chose dont les promoteurs de la CSP se sont beaucoup prévalus. La CSP c'est sérieux parce que ... c'est légalement contraignant - « legally binding » comme on dit à Bruxelles. Sauf que les engagements financiers sont « collectifs ». Les engagements en matière de planification de défense au travers de l'examen annuel coordonné de défense (EACD), on va voir cela tout à l'heure, sont « volontaires ». Les engagements en matière de préparation opérationnelle sont une collection de déclaration d'intentions. Pour ce qui est des engagements capacitaires les Etats membres ont mis la barre très haut, puisque chaque participant s'engage à participer à au moins un projet. Enfin, pour ce qui est de la conduite industrielle, l'AED est clairement mise à l'écart au profit de l'OCCAr.

Bref, c'est *business as usual*.

Enfin, dernier élément : la compatibilité avec l'OTAN. Autant au départ les choses étaient claires, autant elles sont devenues confuses. J'ai même entendu un parlementaire européen, pourtant expert en PSDC, dire dans l'hémicycle : « pourquoi on s'obstine à orienter la PSDC vers la gestion de crises, alors que c'est qui est important c'est la protection des frontières à l'Est. »

De façon paradoxale, nous sommes en train d'assister à une Otanisation de la PSDC à moins qu'il ne s'agisse d'une européanisation de l'OTAN.

Ce qui m'emmène à ma troisième partie : quelles sont les questions qui se posent ?

La première vient tout naturellement à l'esprit : est-ce que ça peut marcher ? On ne va pas se mentir : c'est mal parti. Personnellement j'identifie au moins quatre problèmes.

Il y a d'abord un problème de direction : personne n'est d'accord sur l'objectif : s'agit-il de construire un outil de défense pour la PSDC, pour la protection de l'Union et de ses citoyens, ou pour participer à la défense collective de l'Union au sein de l'OTAN ? Tout le monde comprendra aisément que même s'il peut y avoir des éléments communs, ce ne sont pas les mêmes outils militaires dont il faut disposer pour faire la guerre au Sahel, la cyber défense, le contre-terrorisme, la protection des frontières ou dissuader les Russes d'envahir les Baltes. Or, comme disait le grand Sénèque : « il n'y a pas de vent favorable pour celui qu'il ne sait pas où il va ». Et c'est le cas. Pour reprendre l'image du chantier naval, c'est un peu comme si à côté de la vieille forme navale, certains avaient décidé de construire un pas de tir pour fusées, d'autres un hall d'assemblage aéronautique et d'autres encore une usine de blindés.

Ce problème de direction est aggravé par le fait que certains Etats membres sont hostiles à l'idée même de défense européenne et ne rêvent que de s'assurer du maintien du protectorat américain. Ils ne sont entrés dans la CSP que pour s'acheter un droit de veto à pas cher.

Deuxième problème : la gouvernance. Il y a évidemment le problème de prendre des décisions à 25. Compte tenu des divergences d'approche, je ne vois que peu de chances d'avoir un jour une direction claire. On est condamné à tout faire, parce que la CSP est mal née. Il y a en outre le problème de savoir ce qui arrive lorsque les Etats ne respecteront pas leurs engagements. En

théorie il y a exclusion. Mais c'est l'arme nucléaire. On parle de pression par les pairs. Je suis curieux de voir ce que ça va donner puisqu'il ne se passe pas un mois sans qu'un Etat de l'Europe de l'Est n'achète des équipements américains en violation des engagements 19 et 20 de la lettre de notification. Dernier en date : la Roumanie.

Troisième problème : la crédibilité. Les Français et les Allemands qui sont les deux leaders de la CSP n'ont placé aucun projet structurant dans la CSP. Ni le SCAF, ni l'Eurodrone, ni l'avion de patrouille maritime, ni même le standard 3 du TIGRE. Il y a de bonnes raisons à cela. Mais cela donne l'impression qu'eux-mêmes n'y croient pas. Du reste, l'Initiative Européenne d'Intervention a été interprétée en Allemagne comme la revanche de la France : puisque la CSP n'est ni ambitieuse, ni opérationnelle, faisons les choses sérieuses avec les Britanniques : retour à la case départ.

Quatrième problème : la mise en œuvre. Il y a un grand décalage entre l'enthousiasme des autorités politiques et le scepticisme des appareils d'Etat.

Cela est dû à un problème de compréhension. Tous ceux qui, au jour le jour, font fonctionner la machine se demandent quel type de projets doivent ils mettre dans la CSP pour complaire à leurs autorités hiérarchiques. Ils le savent d'autant moins que ceux qui sont censés leur donner le cap ont eux-mêmes perdu le Nord magnétique de la CSP ou sont passés à autre chose.

Il y a aussi un problème d'appropriation. Que ce soit par les planificateurs de défense, les opérationnels ou les industriels. La coopération c'est difficile, c'est long, c'est compliqué, il faut faire des compromis que l'on n'a pas envie de faire. La tendance naturelle de tout un chacun c'est de ne pas coopérer. Ce sera difficile à changer.

Deuxième question : est-ce que c'est grave ? Là le jugement est plus nuancé.

Les optimistes ou ceux qui feignent de l'être nous disent : la CSP est déjà un succès parce qu'elle a permis de préserver l'unité des Européens et par les temps qui courent le plus important est de rester groupés. C'est vrai. Ils nous disent également : l'utilité de la CSP est avant tout d'ordre politique : ce qui est important c'est de montrer qu'on avance, qu'on fait des choses, que l'on est concret, pragmatique. C'est vrai aussi. Troisièmement, le fait est que la coopération augmente et si les Etats membres ont besoin de s'abriter derrière l'excuse de la CSP et bien tant mieux. C'est quand même une bonne nouvelle ! Et puis, vous allez voir ce que vous allez voir. La deuxième vague de projets sera beaucoup plus ambitieuse. Enfin, si les objectifs ont changé c'est parce que les temps ont changé. Les traités, ce n'est pas le plus important. Tout cela est politique.

Les sceptiques répondent que l'unité politique en question est factice et stérile. Stérile parce que factice. Nous sommes dans la situation du chœur de l'Opéra qui chante « marchons, marchons » et qui reste sur place. Ils disent ensuite : vous avez créé une énorme attente de la part des citoyens européens en leur faisant croire qu'on allait créer la défense européenne. Que se passera-t-il le jour où il faudra leur dire que ce n'est pas vrai. Comme d'habitude vous allez dire que c'est la faute à l'Europe, alors que c'est la faute aux Etats membres. Vous allez encore détruire de la valeur immatérielle européenne.

Troisièmement vous dites que la coopération augmente, mais elle est faible, improductive et quand elle n'est ni l'une ni l'autre, elle n'est pas tournée vers la PSDC. Rien à voir avec les 50 milliards d'euros de programmes confiés à l'OCCAr au début des années 2000.

Sur la deuxième vague de projets, ce n'est pas une question de nombre, mais de résultat. La vraie mesure du succès sera de savoir si la CSP a réussi à constituer une capacité autonome ! Il ne s'agit donc pas de mettre beaucoup de projets, mais de mettre les bons projets.

Enfin les temps ont changé. C'est vrai. Mais pas les traités. On ne peut pas dire que le droit n'a pas d'importance et se gargariser de « legally binding ».

Je vous laisse avec ces réflexions. Faites-vous votre propre opinion. Rendez-vous dans dix ans.

D'où ma dernière question : s'il en est encore temps que faudrait-il faire pour que cela marche ? Dans cette perspective, j'entrevois trois axes d'effort.

Le premier touche à la psychologie collective. Il est vital de conserver l'élan politique qui a porté toutes ces initiatives dans le domaine de la défense européenne. Or ce sera difficile car la situation de 2018 n'est plus celle de 2016. La chancellerie allemande est affaiblie, l'Italie sombre dans le chaos et on ne sait pas ce que nous réservent les élections européennes de 2019. Pour garder l'élan, il faut convaincre très vite. Il nous faut des 'quick wins'. C'est possible. Des lacunes capacitaires sont identifiées depuis longtemps, comme par exemple les avions ravitailleurs. Or, non seulement il existe des équipements sur étagère mais en outre les plus performants sont européens. Il suffit de les acheter. De la même façon pour ce qui est du SCAF, je crois qu'il faut distinguer le système et les plateformes. Pour ce qui est de l'avion, je peux comprendre que les Français et les Allemands partent seuls, au moins au début. Mais sur le système qui inclut des capacités telles que les liaisons cryptées, ou les AWACS pourquoi ne pas le faire dans la CSP ? Si l'on attend ce sera trop tard. Le futur SCAF, sera celui du F35 américain : l'AFCS de l'OTAN (Allied Force Communication and Surveillance).

Deuxième idée : il faut choisir les bons projets. Et pour cela il faut un bon système de planification de défense. Or le système de planification de défense européenne est déficient. Il comporte trop de chaînons manquants ; mais on va en parler dans un instant. Il faut l'améliorer impérativement, d'autant que le Brexit va impacter significativement le 'forces catalogue'.

Enfin, troisième idée : il faut de l'argent. De ce point de vue, oublions les 2 % de l'OTAN pour faire plaisir aux Américains. Si on veut être efficace vite, il faut viser la masse critique : l'Allemagne et la France cumulent à elles seules 52 % des dépenses de défense. Avec l'Italie et l'Espagne on est à 75 %. Avec les Pays-Bas et la Belgique à 80 %. Que l'Estonie fasse 2 % c'est bien pour l'équité. Mais ça ne va pas changer la face de la défense européenne. Or de tous les pays que je viens de mentionner, seule l'Allemagne est en capacité budgétaire de le faire. Si elle portait son effort au même niveau que la France soit 1,8 % du PIB, cela représenterait une vingtaine de milliards d'euros. C'est me semble-t-il une demande raisonnable au nom de l'unité européenne.

Petit complément : si les Européens ne veulent pas améliorer leur processus de planification de défense, il y a un moyen très simple de sélectionner les bons projets. Ce sont ceux que nous ne sommes pas capables de construire seuls. Ce sont ceux qui ont un ratio coût de développement sur coût total élevé et qui coûtent chers.

Ma conclusion sera brève si la CSP échoue ce ne sera pas la fin du monde. Mais cela aura montré qu'il n'est pas possible de construire la défense européenne dans un cadre intergouvernemental et qu'il faudra trouver les voies et moyens pour que les Etats membres soient en mesure d'exercer au niveau européen cette « souveraineté » dont ils se gargarisent tant, mais qu'ils ne sont plus capables d'exercer seuls. L'initiative européenne d'intervention l' 'E2I' lancée par le Président Macron apportera peut-être un début de réponse à cette question. Merci pour votre attention.