

PARTIE 5 :

DÉFENSE EUROPÉENNE : COMMENT RESTER CRÉDIBLES AVEC DES CAPACITÉS DE DÉFENSE RÉDUITES

Rapporteur :

Daniel Keohane | *Directeur du département Affaires stratégiques, FRIDE*

Synthèse

Après avoir été quelque peu négligée, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) montre des signes de revitalisation depuis 2012. Si 23 opérations ont été engagées par la PSDC entre 2003 et 2009, seule une mission était lancée entre 2009 et 2011. Les choses ont changé au cours de l'année 2012 pendant laquelle on a dénombré trois nouvelles opérations, auxquelles devraient s'ajouter deux autres opérations courant 2013. Plus important encore, en décembre 2013, un Sommet du Conseil européen, réunissant les chefs d'État et de gouvernement de l'Union, sera officiellement consacré à la PSDC – ce qui n'était pas arrivé depuis 2008. Ce rendez-vous devrait inciter les gouvernements européens à préciser leur vision de la PSDC et à repenser les raisons d'être du volet militaire de la construction européenne.

1. Quelles priorités stratégiques ?

Le voisinage de l'Europe est aujourd'hui particulièrement instable. Il suffit d'évoquer la guerre civile qui fait rage en Syrie, le programme nucléaire iranien qui soulève de vives tensions, la Libye qui n'est pas encore stabilisée et les conflits qui couvent dans le Caucase pour mesurer l'ampleur des défis. L'actualité récente montre par ailleurs que la stabilité de certains voisins sensibles, comme l'Algérie, le Liban ou la Biélorussie, n'est pas garantie. En outre,

dans le Sahel, le Golfe ou en Asie centrale, l'instabilité des « voisins de nos voisins » pourrait également affecter la sécurité européenne. Mis bout à bout, ces multiples foyers d'instabilité dans le voisinage plus ou moins lointain de l'UE forment un écheveau complexe et préoccupant pour la sécurité européenne.

Par ailleurs, l'environnement stratégique mondial est lui aussi en profonde transformation. Les États-Unis sont en train de transférer leurs moyens militaires du continent européen vers la région Asie-Pacifique. Si les intérêts américains sont clairs, cela implique une plus grande autonomie des Européens dans leur voisinage immédiat. Il suffit de se rappeler le refus des États-Unis de s'engager dans le conflit libano-israélien de 2006, la guerre russo-géorgienne de 2008, ou encore leurs réticences à participer à l'opération libyenne de 2011, pour comprendre que Washington souhaite que les Européens soient en mesure de gérer la plupart des futures crises qui pourraient éclater dans leur voisinage oriental et méridional (à l'Est de Suez, le problème est différent). L'élément clé à retenir en matière de politique européenne de défense, c'est qu'à l'avenir, les Européens seront de plus en plus amenés à intervenir seuls. (*D. Keohane, FRIDE*)

2. La défense comme enjeu de gouvernance

Pendant longtemps, les responsables politiques et institutionnels ont considéré que le point fort de l'UE en matière de sécurité internationale était sa capacité à utiliser un vaste éventail d'instruments, allant de la diplomatie à l'intervention militaire en passant par l'aide au développement et l'assistance humanitaire (ce qu'on appelle, dans le jargon communautaire, l'*« approche globale »*). Toutefois, dans la pratique, force est de reconnaître qu'elle a rarement été efficace, bien que l'UE cherche désormais de plus en plus à intégrer les missions de la PSDC dans des stratégies régionales plus vastes. L'opération EUCAP Nestor – de renforcement des capacités maritimes régionales pour la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental – est ainsi la troisième mission de la PSDC déployée conjointement à divers projets de développement gérés dans la région par la Commission européenne. Mais l'Union doit s'efforcer de mieux coordonner tous les instruments à sa disposition à Bruxelles et sur le terrain.

Les gouvernements de l'UE devraient aussi envisager d'engager le dialogue sur les questions de défense et de coopération militaire avec d'autres partenaires stratégiques. En juillet 2012, l'UE a notamment convenu d'établir avec la Chine un dialogue régulier sur la défense et la sécurité, qui comprend des échanges de formation et d'idées sur la gestion de crise et la lutte contre la piraterie. Les deux parties tiendront en 2013 une conférence conjointe de haut niveau sur les questions de sécurité et de défense. À terme, ces échanges militaires UE-Chine, couplés à des échanges bilatéraux avec des États membres, pourraient encourager Pékin à plus de transparence sur ses ambitions militaires. En 2012, l'UE a également lancé un dialogue similaire avec le Brésil et ce genre d'échanges devrait être étendu à d'autres partenaires, comme l'Inde, la Russie, le Japon et la Corée du Sud. L'UE a d'ailleurs amorcé un dialogue sur le contre-terrorisme avec l'Inde et la Russie, et cette dernière a fourni des hélicoptères à la mission européenne de maintien de la paix au Tchad en 2008. (N. Witney, ECFR)

3. L'usage de la force

À bien des égards, ce sont les dissensions entre les Vingt-Sept sur la nécessité et les modalités du recours à la force qui constituent le principal problème de la politique de défense européenne. Les gouvernements européens se répartissent en quelque sorte en trois catégories : les volontaristes, ceux qui n'envisagent le recours à la force que pour se défendre et les francs-tireurs. Les premiers sont prêts à faire usage de la force ; les deuxièmes, du fait en partie de l'austérité budgétaire, ne raisonnent qu'en termes de défense territoriale ; quant aux troisièmes, ils dépensent peu et font encore moins. L'opération de l'OTAN en Libye en est une bonne illustration : seuls cinq États européens (tous d'Europe occidentale) ont déployé des avions de combat pour bombarder des cibles au sol.

On peut espérer que la conjonction de l'austérité budgétaire et le redéploiement des capacités américaines en Asie encouragera activement les gouvernements européens à dépasser leurs divergences sur l'usage de la force. Si les États-Unis sont mobilisés ailleurs, des scénarios comparables à celui de la Libye pourraient exiger que les Européens procèdent à un important déploiement de forces dans le voisinage de l'Union, sans aide américaine. L'intervention

militaire française au Mali au début de l'année 2013 est un bon exemple de cette nouvelle tendance stratégique - la France est intervenue seule, tandis qu'un groupe militaire tactique franco-germano-polonais était maintenu en réserve. (*J. Techau, Carnegie Europe*)

4. Le dilemme des capacités

Le développement des capacités militaires est un autre enjeu clé. La pénurie de capacités militaires clés a déjà fait couler beaucoup d'encre. Malgré d'importantes coupes budgétaires réalisées dans certains États membres, l'UE-27 dépense encore quelques 190 milliards d'euros annuels pour la défense, soit 40 milliards d'euros de plus que tout le budget annuel de l'UE. Mais en 2011, contre les forces armées libyennes, les États européens membres de l'OTAN ont eu du mal à soutenir une guerre aérienne de six mois, avec un budget annuel de l'organisation qui avoisine les 2 milliards de dollars. Il existe pléthore de plans pour renforcer les capacités militaires européennes - que ce soit par le biais même de l'Union, ou par celui de l'OTAN, de groupements régionaux ou encore d'accords trilatéraux et bilatéraux - mais 20 % seulement des acquisitions d'équipements de défense européens se font en coopération. Si les coupes dans les budgets et les capacités militaires continuent au rythme actuel, la plupart des armées européennes se seront bientôt vidées de leurs capacités stratégiques.

Le déficit de ressources militaires a été le principal sujet des discussions inter-gouvernementales consacrées aux dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la défense, et la Coopération structurée permanente (CSP) a été conçue pour permettre à un groupe d'États membres de se rapprocher en matière militaire. Sous réserve qu'ils remplissent certains critères prédéfinis de capacités militaires, leurs gouvernements peuvent choisir de renforcer leur coopération après un vote du Conseil européen à la majorité qualifiée. Cette clause est pertinente, puisque les capacités et les ambitions militaires varient considérablement entre les Vingt-Sept. Mais pour être utile, au-delà des objectifs minimums de mutualisation et de partage, la CSP implique non seulement des formes de coopération mais également d'intégration militaire entre les gouvernements qui y participent. (*R. Kempin, SWP*)

5. L'industrie de défense

Les débats sur « la mutualisation et le partage » ont parfois accordé trop d'importance aux objectifs d'équipement et pas assez à d'autres aspects fondamentaux comme notamment le partage et la mutualisation de la production et des achats. Il y a un incroyable gâchis dans les dépenses de défense européennes. On compte notamment dans l'UE treize constructeurs d'avions, dix de missiles, neuf de véhicules militaires, et huit de navires ; alors que les États-Unis - dont le marché est deux fois plus important - dénombrent douze constructeurs d'avions, cinq de missiles, huit de véhicules militaires et seulement quatre de navires. Cette fragmentation européenne se traduit d'une part, par une duplication des efforts de développement et de production, et d'autre part, différentes normes d'équipement. Ce morcellement nuit en outre à la mise en place de systèmes communs de soutien logistique et limite l'interopérabilité militaire.

L'avantage comparatif de l'UE en matière de capacité de défense vient de son aptitude à relier ses objectifs d'équipement et ses projets militaires à sa politique industrielle de défense. La Commission européenne a d'ores et déjà un rôle de surveillance du marché européen de la défense, qui lui a permis d'ouvrir les achats nationaux à la concurrence intra-européenne. La Commission a également facilité la création d'entreprises de défense transfrontalières, en supprimant certaines barrières aux transferts intra-européens de technologie militaire. Un groupe de travail de la Commission européenne (dirigé par les commissaires Michel Barnier et Antonio Tajani, respectivement chargés du marché intérieur et des services et de l'industrie et de l'entrepreneuriat) doit, au cours de l'année 2013, évaluer les moyens par lesquels la Commission pourrait contribuer au renforcement de la compétitivité de l'industrie européenne de défense, dans un contexte de très fortes réductions des budgets nationaux. Si elle n'est pas autorisée à engager des dépenses sur des projets militaires, la Commission consacre aujourd'hui chaque année environ 200 millions d'euros à la recherche et l'innovation technologique en matière de sécurité ; et certains de ces projets civils pourraient avoir des applications militaires intéressantes.
(J.-P. Darnis, IAI)

7. La défense est trop importante pour être laissée aux généraux

Les auteurs de ces articles appellent surtout les gouvernements européens à redéfinir les buts de la PSDC, en procédant à un « examen en profondeur » de la défense européenne, qui permette de rappeler les priorités géostratégiques de l'Union et de faire un point sur les menaces pesant sur la sécurité européenne et le type de scénarios opérationnels auxquels ils doivent se préparer. La PSDC n'a pas vocation à permettre à l'UE d'engager une compétition entre grandes puissances militaires. Mais l'UE ne doit pas non plus penser qu'elle ne sera appelée à préparer que des opérations relativement réduites de maintien de la paix. Entre ces deux options, il y a potentiellement un large spectre de missions importantes, qui vont de la gestion des crises humanitaires majeures à la protection des routes commerciales maritimes.

Les gouvernements européens devraient s'interroger sur la façon dont ils entendent maintenir et développer les capacités militaires qui leur donneront la souplesse et l'autonomie nécessaires pour répondre aux crises et défis à venir. Leur responsabilité politique consiste, dès lors, à définir plus clairement comment ils envisagent d'utiliser ensemble leurs ressources militaires, en tirant également parti des considérables atouts diplomatiques qui sont les leurs et de leur expérience dans l'assistance humanitaire et l'aide au développement. En décembre 2013, au Sommet du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union devront expliquer pourquoi la construction européenne a besoin d'un volet militaire.