

Groupe de travail

La défense européenne

Problématiques

L'idée d'une défense européenne remonte au début des années 1980 lorsque les gouvernants ont souhaité donner une dimension politique en plus de l'union économique à la communauté européenne. Le traité de l'Union Européenne de 1992 intègre cette ambition.

« La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. »

Depuis cette date, ce projet a connu des accélérations, et des pauses. Le 13 novembre 2017, les gouvernements européens signent la création des « Coopérations structurées permanentes », modalité incluse dans le traité de Nice en 2009. Est-ce une vraie avancée ? Que signifie-t-elle ? Ou est-ce simplement un écran de fumée qui s'insère dans un jeu politique ? Ce sujet est d'autant plus important avec un terrorisme qui ignore les frontières, les conflits aux portes de l'Europe (Moyen-Orient, Lybie, Boko Haram).

La défense européenne est un sujet sur lequel l'UEF a produit de nombreuses résolutions. La position de l'UEF est de la considérer comme un corollaire nécessaire d'une politique étrangère européenne. Dans cette optique, l'Union européenne doit se doter d'une capacité d'action propre qui ne dépende pas ni des seuls États membres, ni de l'OTAN. Sa complémentarité avec l'OTAN doit demeurer car ces deux organisations ont des objectifs différents. Notre objectif aujourd'hui est d'aboutir à une nouvelle résolution qui tienne compte de l'actualité et qui approfondissent les impasses. Un premier café-débat a été organisé en janvier dernier pour définir les 3 axes de réflexion à développer :

1. Quelle position des Coopérations structurées permanentes (CSP) pour les fédéralistes ?
2. Comment définir la « culture stratégique européenne » de manière exhaustive ? Comment participe-t-elle à la cohérence du projet de défense européenne ?
3. Peut-on dépasser les clivages idéologiques par une approche orientée vers des menaces spécifiques ?

Depuis cet événement, nous avons monté un groupe de réflexion – qui peut encore être agrandi – dont le rôle est d'apporter des éléments de fond à travers des lectures et des rencontres afin d'aboutir à une position fédéraliste sur les 3 axes prédéfinis.

Ce groupe de travail vise à élaborer une position pour l'UEF France. Il existe déjà une prise de position de l'UEF Europe sur cette question. La position de l'UEF France pourra entre autre être utilisée dans le cadre de la campagne des élections européennes de 2019.

Ressource 1 : Compte-rendu du 1^{er} café-débat sur le thème de la défense européenne, organisé par l'UEF Paris Ile-de-France en Janvier 2018

« La défense européenne était au congélateur, désormais elle est au freezer »

L'UEF-Paris a organisé un café-débat le 18 janvier 2018 sur le thème de la Défense européenne. Cette discussion a permis d'établir dans un premier temps, un état des lieux des dysfonctionnements de la défense en Europe, puis d'en faire émerger deux approches de construction d'un pouvoir central : fonctionnaliste et politique. Enfin, les échanges se sont focalisés selon trois axes qui seront à davantage approfondir : le développement d'un esprit de défense européen pour une Europe plus soudée, l'avenir de la relation UE / OTAN et la lutte contre le terrorisme comme opportunité de convergence stratégique et opérationnelle.

Critiques formulées à l'encontre de la défense actuelle

L'Europe est incapable de résoudre les problèmes car elle est dans l'incapacité à faire. Le premier frein est l'absence d'une compréhension commune de l'ensemble des enjeux intérieurs et extérieurs. La France s'est engagée en Lybie et au Mali sans avoir au début le soutien de tous les États Membres (EM). Les participants du café-débat proposent qu'un livre blanc de la défense soit rédigé afin de développer une vision du monde cohérente. Le deuxième frein est la diversité des cultures stratégiques des EM, i.e. des manières de répondre à ces enjeux. Trois visions se confrontent : une défense qui soutient une politique étrangère (ex. France), une protection territoriale (ex. Pologne) et l'application du principe de neutralité (ex. Autriche). En Syrie, François Hollande était prêt à intervenir mais attendait une intervention des américains (cf. livre de Lhomme et Davet). Un engagement fort de l'UE sur des objectifs et un mode d'intervention lui permettrait de renforcer son rôle dans le monde et de gagner en indépendance.

La défense des pays européens est inefficace par rapport à l'investissement consenti. L'enjeu de l'investissement concerne à la fois la R&D avec la mutualisation des coûts de développement, et les achats de matériel. Les exemples d'échecs de projets de développement communs sont nombreux : NH90 et A400M (pendants du F35 américain). De même, les tentatives passées de création d'une centrale d'achat européenne n'ont pas abouti. Malgré ces échecs, l'enjeu est de taille : un cahier des charges commun orienté coût permettrait d'économiser de 10 à 110 milliards d'euros (humains, R&D), selon un rapport de la Commission. Aujourd'hui, les équipements sont nationalisés, les acheteurs, comme la DGA en France, ont une forte inertie et ne souhaitent pas être contournés par une direction européenne de l'armement.

Comment faire émerger un pouvoir européen?

Une défense repose sur un outil militaire utilisé dans le cadre d'une politique. Ainsi, deux approches s'opposent pour construire cette défense européenne. La première est l'approche fonctionnaliste : un outil militaire efficace et intégré entre les États membres permettra de renforcer le poids de l'Europe sur la scène internationale et de former un pouvoir que les politiques pourront ensuite utiliser pour répondre à une stratégie. Cependant, cette analyse est fondée sur la projection à long-terme d'une vision commune de cet outil, or les divergences de

visions sont nombreuses entre les EM. La seconde est l'approche politique : une vision commune avec une politique étrangère européenne est nécessaire pour donner l'impulsion et le cadre du développement d'une défense européenne. Cependant, avec un outil militaire peu intégré entre les EM, de nombreux dysfonctionnements et un manque de réactivité peuvent faire échouer nos politiques.

Comment prendre en compte les peuples?

Le rôle primordial d'une armée est de souder un peuple : créer un esprit de défense. L'État a le monopole de la force et assure en échange la sécurité du peuple. Ce principe fondamental est à la base de l'existence de nos sociétés. Pour la développer, les participants proposent la création d'une légion étrangère européenne (en France, elle est réputée pour ses valeurs notamment de défense de la liberté), d'une garde nationale européenne, d'un Erasmus militaire, voire d'une conscription pour une défense intérieure (la Suisse a une armée de conscrits qui ne se bat jamais à l'extérieur).

Le terrorisme comme opportunité de convergence stratégique et opérationnelle

Pendant les attentats, la France et la Belgique ont manqué d'efficacité, donc une plus grande coopération entre les États est nécessaire. Il faut d'abord en prouver la légitimité aux citoyens, et adresser la problématique de cohésion, de droit, et de frontières. Les participants proposent une capacité d'intervention sur tout le territoire européen (ex. GIGN), voire d'un pré-positionnement d'unités européennes, afin de faire face aux inégalités de protection des territoires, comme Malte, zone très exposée mais non protégée. Cette mutualisation de moyens doit s'accompagner d'une harmonisation juridique avec la création d'un FBI européen, sous l'impulsion d'un couple franco-allemand fort.

Conclusion

L'UE doit se préparer à l'éventualité d'une crise commune. Une armée européenne ne pourra pas être unitaire mais elle peut s'unir autour d'enjeux communs. Les participants promeuvent une défense européenne pragmatique et ambitieuse autour de deux axes de développement : une défense fondée sur un couple franco-allemand fort et le développement en priorité d'une armée intérieure tournée vers la sécurité européenne intérieure, notamment vers la lutte contre le terrorisme.

Ressource 2 : 2018, fenêtre de tir pour l'Europe de la défense ? article du *Monde diplomatique*

par Philippe Leymarie, 29 décembre 2017

Contre toute attente, « l'Europe de la défense » bouge encore. Les fougades du président américain, la relance de la course mondiale aux armements, la vague terroriste, les contraintes budgétaires, l'europhisme d'Emmanuel Macron : voilà les conditions de ce que la cheffe de la diplomatie européenne Federica Mogherini qualifie de « moment historique », et qui est en tout cas une fenêtre de tir inespérée pour ceux qui ne se résignaient pas à entériner l'acte de décès de la « Politique de sécurité et de défense commune »...

Le signe le plus spectaculaire est la relance de la vieille idée des « coopérations structurées permanentes » — une modalité incluse dans le traité européen de Lisbonne de 2009 (1), mais restée lettre morte... jusqu'au 13 novembre dernier : lors d'un conseil des affaires étrangères à Bruxelles, 23 des 28 États de l'Union, dont la France (2) se sont engagés sur une vingtaine de programmes d'armement communs, répartis entre pays-membres sur un mode volontaire, avec chaque fois un pays-leader, des pays participants, et des pays se voulant simplement observateurs.

Lire aussi Olivier Zajec, « Les cabotages diplomatiques de Donald Trump », *Le Monde diplomatique*, janvier 2018. Parmi les projets retenus, qui se veulent concrets et visent à la mise en place de normes et procédures communes si possible à l'ensemble des pays européens, il y a, selon notre confrère B2 de Bruxelles :

- **le soutien médical**, avec le projet de création d'un commandement européen permettant d'assister les personnels en opération — programme sous direction allemande, avec la participation de l'Italie, de l'Espagne, des Pays-Bas, Roumanie, Suède, Slovaquie (et en observateurs, de la Bulgarie, la république tchèque, la France, la Hongrie, Lituanie, Luxembourg) ;
- **les liaisons radio**, autour de la mise au point d'un système de communications militaire sécurisé entre forces de l'UE, sur une variété de plate-formes (direction française, avec six pays participants) ;
- **un hub logistique**, en soutien des missions et opérations, qui regroupe sous coordination allemande une douzaine de pays : il s'agit de mettre en réseau les pôles logistiques nationaux, d'optimiser le stockage et le transport, etc ;
- **la mobilité militaire**, pour faciliter les mouvements trans-frontières des armées européennes, projet qui intéresse — outre les Pays-Bas, leaders — vingt-deux pays (la France n'étant, curieusement, qu'observateur) ;
- **l'énergie en opération**, qu'il s'agisse de l'approvisionnement des casernements, ou du combattant individuel en campagne, sous leadership français, avec la Belgique, l'Espagne, l'Italie ;
- **le commandement et contrôle**, pour une meilleure planification et conduite des missions et opérations, avec des outils d'aide à la décision, l'intégration des systèmes d'information, etc. (sous direction espagnole, avec l'Allemagne, l'Italie et le Portugal) ;
- **la formation**, avec la création d'un « centre d'excellence » pour les missions européennes EUTM (European Union Training Mission), pour améliorer la disponibilité et l'interopérabilité de personnels spécialisés dans la formation, l'entraînement, etc. (une douzaine de participants, sous coordination allemande) ou encore la mise en place d'un centre européen de certification des armées européennes,

pour normaliser les procédures d'entraînement et les scénarios de simulation (sous direction italienne) ;

- **la marine**, avec les essais de drones sous-marins détecteurs et destructeurs de mines (Belgique), un système autonome de protection et surveillance des ports (Italie), la diffusion en temps réel aux États-membres des données en provenance des plate-formes maritimes et aériennes (Grèce) ;
- **le cyber**, avec la création d'une plate-forme de partage d'informations sur les menaces cybernétiques, les attaques, les pare-feux, ou les mesures plus actives (Grèce, avec 7 pays participants, et 6 observateurs) ; ou la formation d'équipes de réaction rapide face aux attaques informatiques (Lituanie) ;
- **le terrestre**, avec la mise au point d'un quartier général mobile de soutien en cas de catastrophe (Italie), la construction de prototypes de véhicules blindés d'infanterie (Italie) ou d'une plate-forme d'artillerie mobile de précision (Slovaquie) ; et surtout la création d'un noyau opérationnel de réponse aux crises (Crisis Response Operation Core ou CROC), « ensemble cohérent de forces à spectre complet », pour raccourcir les temps de réaction, de génération de force, etc. (sous la direction allemande, avec notamment France, Espagne, Italie).

L'absence de projets dans le domaine aérien s'explique par l'existence de plusieurs programmes de coopération comme le Commandement européen du transport aérien (en anglais European Air Transport Command, EATC), basé à Eindhoven, aux Pays-Bas, ou le Centre de formation au transport aérien tactique de Saragosse (Espagne). On notera l'enthousiasme des Italiens pour la conduite (4) ou la participation (12) à ces programmes, la présence assez lourde des Allemands, mais le peu d'implication des Français, et — par définition — l'absence, désormais, des Britanniques.

Frein britannique

C'est d'ailleurs cette absence qui a finalement ouvert la route à ce « revival » de l'Europe de la défense : outre ces coopérations structurées permanentes (PESCO), considérées comme un « tournant majeur », et saluées lors d'une cérémonie officielle le 14 décembre à Bruxelles en marge d'une somme des chefs d'État européens, la défection de Londres a permis ces derniers mois la création d'un mini-commandement permanent à Bruxelles, pour assurer la conduite et le contrôle, au niveau stratégique (c'est à dire politique) des trois missions militaires de l'Union déployées en Afrique — à Mogadiscio (EUTM Somalia), à Bamako (EUTM Mali) et à Bangui (EUTM Rca). Elles ont un objectif d'assistance, de conseil et d'entraînement des armées africaines dans les pays où elles sont établies, et non d'intervention proprement dite.

Cette structure aurait dû voir le jour dès 2006-07, mais le gouvernement britannique avait manœuvré pour en différer chaque année la réalisation, invoquant un risque de duplication avec le quartier général de l'OTAN, bien que les deux instruments n'aient aucune commune mesure : le commandement européen ne sera composé, dans un premier temps, que d'une trentaine de personnes, pour la plupart déjà en service au sein de l'actuel état-major de l'Union européenne, rue Cortenbergh, à Bruxelles, sous la responsabilité d'un général finlandais (Esa Pulkkinen), assisté d'un français (le général Daniel Grammatico). En outre, ce commandement actuellement compétent pour le seul contrôle des opérations de formation, ne sera pas opérationnel avant 2019 pour ce qui est des interventions militaires à mandat exécutif, qui sont l'apanage de l'ONU ou de l'OTAN.

Il n'empêche : l'année 2017 aura été faste pour la politique européenne de défense et de sécurité, avec l'adoption, déjà en juin dernier, d'un fonds européen de défense susceptible de mobiliser 5,5 milliards d'euros par an pour l'acquisition d'équipements militaires communs, la présentation concomitante, par la Commission européenne de sa vision de la « défense

européenne », et une perspective dégagée également pour l'agence européenne de l'armement, qui végétait depuis sa création en 2004, avec un budget bridé par les Britanniques, mais pourrait — une fois réformée et relancée — jouer le rôle qui aurait dû être le sien dans le lancement des programmes de coopération intra-européens. C'est, au final, une sorte « d'Eurogroupe de la défense » qui vient de se mettre en place de manière plutôt informelle, un peu comparable à celui qui existe autour de la monnaie européenne.

Abonnés absents

Même si le géant allemand paraît actuellement aux abonnés absents (3) et l'axe franco-allemand avec lui, et si les différences, voire les divergences sont vives entre Européens de l'Ouest et de l'Est, ou du Nord et du Sud, tout concourt à ouvrir ce que Mme Mogherini appelle un « moment historique » pour la défense européenne :

- **l'inquiétude de l'opinion**, du fait de la multiplication des attentats de type terroriste à l'intérieur même des pays européens ;
- **la montée des tensions** au Proche-Orient et en Asie, avec des migrations désordonnées, et une nouvelle course mondiale aux armements ;
- **les contraintes budgétaires diverses** et variées des États-membres, pressés pourtant de renforcer leurs outils sécuritaires ;
- **l'enthousiasme européen** du jeune nouveau président français, au moment où la Grande-Bretagne quitte la scène ;
- **la politique aventureuse, imprévisible et ferme de Donald Trump**, lequel demande (comme le président Obama avant lui) que « l'Europe paie » pour sa défense.

Fourches caudines

Finies donc les avantages du « passager clandestin », les bases US en Europe, les « dividendes de la paix », et autres hymnes à la joie : privés du copain britannique qui faisait si bien le lien avec ses cousins d'Amérique, les 27 Européens — presque tous membres également de l'OTAN — se trouvent contraints de recentrer leurs moyens, de trouver des financements endogènes, de mutualiser certains de leurs matériels et capacités.

Il en est de même pour ce qui est de l'industrie de défense : faute, par exemple dans le secteur très symbolique de l'aviation de chasse, d'arriver à s'entendre sur des équipements européens — à partir des Rafale, Eurofighter, ou Gripen — tous les Européens devront (comme déjà les Néerlandais, Italiens, Danois, Norvégiens, et Britanniques) passer sous les fourches caudines du F35 américain de Lockheed Martin ou de son successeur (4). Sans bien sûr les retombées sur le continent. Et en disant adieu à toute velléité d'autonomie stratégique.

Sans complexe

Lire aussi Philippe Leymarie, « La canonnière, une passion française », Le Monde diplomatique, avril 2017.

La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale parue à Paris en octobre dernier, qui insiste sur le durcissement de la conflictualité et des capacités adverses, ainsi que sur l'incertitude stratégique, plaide pour un format et un modèle d'armée complet en France, pour assumer « sans arrogance mais sans complexe » — affirme Arnaud Danjean, député européen, qui assurait la présidence de son comité de rédaction — une posture qui fait la singularité française :

- membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU,

- première puissance militaire européenne (depuis la défection britannique),
- seul État de l'Union à disposer de l'arme nucléaire,
- et de la palette complète des capacités militaires,
- ayant en outre le souci constant de sa propre autonomie stratégique,
- et dans la mesure du possible de celle de l'Europe.

Raison pour laquelle, dans l'optique plutôt pragmatique qui est la sienne, la Revue préconise une « nouvelle approche des coopérations de défense », avec combinaison optimale des différents formats de coopération européenne de défense, mais aussi de dispositifs et partenariats bilatéraux ou multilatéraux à géométrie variable, proposés « selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables », que ce soit sous les couleurs de l'OTAN ou celles de l'Union européenne.

L'objectif est de développer l'interopérabilité au sein des forces européennes, et de réorganiser les coopérations industrielles et technologiques à l'échelle de l'Union en ouvrant la voie à un dispositif de « préférence européenne » autant qu'il est possible. Dans cette optique, il importe par exemple, « Brexit » ou pas, de poursuivre et approfondir la coopération bilatérale avec la Grande-Bretagne dans les domaines déjà ouverts (chasseur et drone du futur, simulation nucléaire, corps expéditionnaire, échanges entre marines, etc.). Et de multiplier les projets multilatéraux, à deux, trois, ou quatre pays, sous label des « coopérations structurelles renforcées » ou non, mais susceptibles d'avoir des effets d'entraînement sur les autres partenaires européens.

Inconnues politiques

La méthode n'est pas exempte de critiques. Selon, par exemple, le député européen Alain Lamassoure (Parti populaire, droite), qui commentait dans une tribune au Monde, le 10 octobre dernier, les « deux manières d'avancer » pour l'Europe demain, il y a la méthode pragmatique, celle du « repas à la carte : on fait l'Europe de la défense avec ceux que cela intéresse, la politique migratoire avec d'autres, le numérique avec une géométrie encore différente. Les accords seront faciles. Et l'Europe aura disparu : plus d'unité, plus de solidarité, plus de chef, plus de contrôle démocratique ». Et de rêver d'une seconde option, celle du « même menu pour toute la table qui choisit la formule gastronomique : tous acceptent toutes les coopérations renforcées – défense, numérique, énergie, migrations, etc. ». À chacun, conclut-il, de choisir son destin, par exemple lors des élections du Parlement européen au printemps 2019 (5).

De son côté, Arnaud Danjean — également connaisseur des arcanes européennes — prévient les Français : ils risquent d'être frustrés si l'Europe de la défense décolle vraiment. Le mode de décision « jupitérien » à la française, la chaîne courte de commandement à la fois politique et militaire est un système non duplicable en Europe ; il en est de même du modèle français d'armée autonome, disposant d'un spectre complet d'outils et de personnels spécialisés (qui ne peut être comparé qu'à celui de la Grande-Bretagne). Au contraire, les processus institutionnels européens sont complexes, lents, lourds, avec un contrôle parlementaire étroit, une difficulté à rallier les consensus, une timidité dans l'action militaire, et des inconnues politiques : les élections européennes de 2019 risquent de servir de défourloir, et de donner le signal de la chasse aux dépenses... de défense, par exemple.

Philippe Leymarie

(1) Traité de 2009 qui inclut, à la demande notamment des Britanniques, des restrictions importantes : la politique de l'Union « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune

est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ». En outre, les dispositions prises à Bruxelles « n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales, y compris l'appartenance d'un État membre au Conseil de sécurité des Nations unies ; et ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen... ».

(2) Mais sans l'Irlande, le Danemark, le Portugal, l'île de Malte et le Royaume-Uni.

(3) Lire Sylvie Kaufmann, « Europe de la défense : la “Belle au bois dormant” se réveille », *Le Monde*, 16 novembre 2017.

(4) Cf. Alain Guillemoles, « Le F35, un chasseur américain qui défait l'Europe de la défense », *La Croix*, 21 juin 2017.

(5) « Alain Lamassoure, “M. Macron en dit trop peu sur son projet de défense européenne” », *Le Monde*, 10 octobre 2017.