

Quel cadre pour l'Europe militaire ?

Jean-Dominique Giuliani

| Président de la Fondation Robert Schuman.

« **L'**Europe de la défense » n'existe pas. Mais l'Europe militaire existe-t-elle ? Les crises en Côte d'Ivoire, la Libye et le Mali ont été l'occasion pour des États-membres de l'Union européenne de prendre des initiatives militaires qu'ils ont jugé nécessaires, de les mener à bien avec leurs moyens nationaux en bénéficiant aussi de la coopération européenne. Ils l'ont fait en toute souveraineté et dans la légalité internationale. À l'extérieur de l'Union, il est considéré qu'ils l'ont fait au nom de l'Europe. Ainsi, dans le domaine militaire, l'Europe existe bel et bien, mais d'abord au travers de ses États-membres.

L'engagement des forces dans un théâtre d'opérations est une décision de caractère politique qui met en jeu la vie des hommes et qui donc ne peut pas, en l'absence d'une Europe démocratique achevée, être partagée avec d'autres. Il reste de la compétence nationale. Beaucoup ont regretté que les décisions qui ont conduit à ces opérations n'aient pas été prises au niveau européen mais il ne pouvait en être autrement.

Les Européens ne partagent pas une même vision stratégique du monde, une même conception de l'usage des outils diplomatiques et militaires, ni la même idée du rôle et de la place des forces armées dans la société. Ils peinent à définir des intérêts communs et leurs intérêts nationaux paraissent trop souvent divergents. Pour autant, et spécialement au Mali, les Européens n'ont pas été absents car la solidarité de certains États-membres s'est immédiatement manifestée, d'abord sur le principe même de l'intervention, puis, très vite par des apports concrets en matière de logistique et de renseignement.

On peut regretter cet état de fait. Il restera la règle pour longtemps encore.

Lisbonne, échecs et déceptions

Cette situation est conforme aux traités et notamment au Traité de Lisbonne qui dispose ⁽¹⁾ que les États-membres s'engagent « pour la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune ».

(1) Article 24 du Traité de l'Union européenne.

Le Traité de Lisbonne avait mis l'accent sur la politique étrangère et la défense commune, mais son grand tort fut de le faire par le haut alors qu'on sait depuis les origines que la construction européenne ne peut progresser que de manière pragmatique, pas à pas, et par le biais du croisement des intérêts afin de créer progressivement un intérêt de plus en plus commun. C'est la raison pour laquelle un grand vent de déprime a frappé l'Europe militaire et que, de la poursuite des erreurs à de grandes déceptions, s'est peu à peu instauré un sentiment défaitiste : l'Europe de la défense n'est pas pour demain. Et la décrue des budgets européens vient renforcer l'idée que l'Europe désarme. Pourtant, un certain nombre d'éclaircies se sont fait jour qui permettent d'envisager et d'imaginer à quoi ressemblera l'Europe militaire dans les années qui viennent.

Les limites de la démarche communautaire

Où en sommes-nous ? Aujourd'hui, malgré nombre d'exercices déclaratoires répétés quant à la nécessité de réaliser enfin une « Europe de la défense », l'Union n'a pas véritablement avancé dans le rapprochement de ses outils de défense ; les efforts entrepris se basent sur des fondements et des méthodes qui ne le permettent pas.

Justifier « l'Europe de la défense » par une maîtrise des coûts et une réduction des budgets militaires est une erreur fondamentale parce que la coopération coûte généralement cher dans un premier temps et ne peut surtout se résumer au partage de la disette. La sécurité du continent et de chacun de ses États exige une volonté politique forte et des moyens appropriés, qui semblent difficiles à exprimer en période de crise pour les responsables politiques.

Par ailleurs, les méthodes traditionnelles de l'intégration européenne ne peuvent évidemment pas servir de base à la constitution progressive d'une politique de défense commune. Les institutions européennes à la différence d'une coalition d'États-membres comme le démontre *Atalante*, sont loin de pouvoir exercer un commandement opérationnel quelconque et ne disposent ni des moyens, ni de l'expérience, ni de la légitimité démocratique pour le faire.

Les industries de défense, base obligatoire de toute politique de défense commune, ne sauraient, quant à elles, être traitées de la même manière que les biens normaux, alors que les processus d'intégration européenne placent la Commission européenne au cœur du dispositif et que celle-ci continue à penser comme s'il s'agissait de biens marchands normaux. Enfin, les États-membres de l'Union européenne ne sont pas en mesure aujourd'hui d'élaborer un document de vision stratégique qui viendrait actualiser, moderniser et approfondir la stratégie européenne de défense de 2003, timidement réformée en 2008. Poursuivre les efforts de rapprochement des politiques de défense nationale sur ces bases-là serait donc une erreur, de même que demeure une erreur fondamentale l'idée de réaliser un grand marché des industries de défense en l'absence de préférence européenne, comme tous les grands États continentaux ont su naturellement s'en doter. Les

marchés de défense doivent être protégés non seulement en fonction d'impératifs de sécurité mais aussi pour sauvegarder le savoir-faire technologique de l'Europe qui figure parmi les tous premiers du monde ; ils ne sauraient non plus faire l'objet d'accords commerciaux de même nature que les biens normaux.

En outre, une grave erreur est commise alors que les États font face à de fortes contraintes budgétaires. L'idée selon laquelle on peut mieux maîtriser les coûts de la défense en évitant des duplications et en allongeant les séries de production est peut-être valable sur le papier mais elle n'est pas démontrée dans la réalité. L'accroissement des coûts de la défense est principalement dû à des raisons technologiques. La deuxième raison en est l'allongement, l'étalement des programmes, l'absence de vision de long terme dans leur définition et surtout dans leur financement, et enfin l'accroissement des frais de maintenance qu'engendre le glissement des achats publics des États-membres. Ce n'est pas tant la taille mondiale qui permettrait à l'industrie de défense européenne d'être performante que son soutien dans le long terme par des programmes qui ne seraient pas remis en cause en permanence. Aujourd'hui ceux-ci sont le plus souvent nationaux ; ils se feront demain, de plus en plus, en coopération.

L'Union, divisée sur l'usage de l'outil militaire, n'est donc pas en mesure, pour longtemps, de décider en son sein d'opérations militaires venant à l'appui d'une diplomatie elle-même pour le moins diverse. Justifier « l'Europe de la défense » par la baisse des budgets n'est donc pas pertinent, et les programmes structurants de l'industrie de défense sans lesquels il n'y a pas réellement de politique de défense ne sauraient être abordés de cette manière.

Changement de logiciel

Pourtant, quelques éclaircies se font jour. La coopération militaire est devenue une donnée permanente de nos armées.

Dans l'absolu, il ne semble pas possible de partager pour l'instant, du fait des divergences stratégiques et des différences entre les outils militaires de l'Union, leurs conditions d'emploi et d'engagement. Pourtant une exception notable doit être signalée, c'est celle de l'opération *Atalante*, qui a réussi à contenir puis faire considérablement diminuer les actes de piraterie au large de la Somalie. Lorsque les intérêts nationaux, à partir desquels il faut résolument imaginer l'Europe militaire de demain, sont mis en cause dans des situations difficiles auxquelles les États ne peuvent pas faire face tout seuls, la coopération devient possible car elle assure l'efficacité de l'engagement. Les intérêts nationaux sont alors mieux défendus dans le cadre d'une coopération. On peut imaginer dans le futur proche d'autres éventualités qui conduiraient les Européens à agir ainsi, alors que, notamment, s'accroissent les tensions internationales autour de la liberté de navigation, l'exploitation des océans, la délimitation des territoires maritimes ou pour les opérations d'interposition, de maintien de la paix, voire humanitaires, loin du territoire européen.

Par ailleurs, il est devenu naturel de partager un certain nombre de fonctions de soutien aux opérations militaires. Ce fut dans le cadre de l'ONU pour la Côte d'Ivoire, dans celui de l'Otan pour la Libye et dans le cadre européen pour le Mali.

C'est ainsi que se sont peu à peu imposées, en matière de logistique, des expériences de mutualisation qui peuvent donner une idée de ce que sera l'Europe militaire dans le futur. Tel est le cas d'*EATC (European Air Transport Command)*. Tel pourrait être le cas d'initiatives probables dans les domaines du transport militaire stratégique ou du ravitaillement en vol, élargis à d'autres partenaires au sein de l'Union européenne, dont même les Britanniques pourraient souhaiter faire partie. Pour peu que soient trouvés les moyens juridiques et concrets d'assurer la disponibilité des matériels en cas de besoin, les Européens semblent disposer à les partager.

Il est en outre avéré qu'une opération de force n'est aujourd'hui réussie que si l'ensemble de l'éventail non seulement militaire mais aussi politique, voire humanitaire, l'accompagne pour gagner le pari de la stabilisation. L'engagement des moyens financiers est ici plus facile au niveau européen, qui s'est fait une spécialité de « l'approche globale » et qui dispose des ressources pour le faire. C'est l'exemple d'*EUCAP NESTOR (European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa)* pour la Somalie, d'*EUTM (European Union Training Mission)* pour des gestions *post*-conflits et de formation, et d'*EUBAM (European Union Border Assistance Mission)* pour l'assistance aux frontières. Dans ces domaines, des moyens européens sont plus convaincants, même si les procédures demeurent lourdes et lentes.

Repartir des intérêts nationaux

Repartir des intérêts nationaux, tenter de les rapprocher et au moins de mettre en commun certains moyens pour pouvoir mieux les défendre et les promouvoir, c'est la logique de l'accord franco-britannique, qui pourrait s'élargir à d'autres ou être dupliqué à son tour au sein de l'Union européenne. L'Europe communautaire ne doit pas s'en émouvoir si elle veut progresser dans la définition des intérêts communs de ses membres. De même, des opérations, impliquant plusieurs États-membres, à l'image d'*Atalante*, sont désormais possibles et on peut imaginer des opérations de surveillance maritime, par exemple dans le golfe de Guinée, à condition d'accepter de travailler sous le *leadership* d'une nation pilote qui y aurait déjà œuvré, en l'occurrence la France.

La sécurisation des approches maritimes de l'Union européenne exigerait aussi la mise sur pied d'une « fonction de garde-côtes » européenne, c'est-à-dire la coopération des forces et services qui l'exercent déjà, sans qu'il soit nécessaire de créer un corps spécifique dupliquant les moyens et accroissant les coûts. Le partage des informations satellitaires et enfin la cyberdéfense, peuvent répondre à la même

logique, qui exige un « changement de logiciel » : utiliser ce qui existe, renforcer la coopération, mettre au point des procédures d'échanges pour viser d'abord à une plus grande efficacité sans création de structures nouvelles.

En l'absence de ce changement, l'Union européenne n'a pas réellement progressé, avec le Traité de Lisbonne, parce que la méthode communautaire classique ne saurait s'appliquer aux questions de défense et de sécurité. Aussi les Européens ne respectent-ils pas les termes du traité qui les obligent à accroître leur capacité de défense dans cette période où les opinions et les gouvernements semblent convaincus que le désarmement est le sens de l'histoire ⁽²⁾.

Une Europe militaire ne sera crédible qu'avec la remise à plat du concept inadéquat d'« Europe de la défense ».

Savoir saisir la balle au bond

Pour la France, qui reste la puissance militaire la plus importante du continent européen, la responsabilité est immense car son action est attendue. Son ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a su créer avec ses partenaires une relation de confiance en les convaincant que la France était prête à jouer le jeu européen. Et les résultats se sont vus au Mali où nombre d'Européens se sont finalement engagés concrètement aux côtés des Français et dans la mission de formation de l'armée malienne. Mais il lui a fallu d'abord agir seul et c'est aussi une leçon à retenir pour réussir l'Europe militaire.

Car les vrais moteurs de l'Europe militaire de demain resteront les circonstances, c'est-à-dire la nécessité et les besoins mais surtout la volonté politique. L'Europe militaire pourra donc avancer dès qu'une fenêtre d'opportunité se révélera ouverte. Elle ne nous exonère ni d'efforts nationaux ni de la responsabilité finale de décider. Mais, finalement, malgré les déceptions et les frustrations, l'avenir peut lui réserver quelques bonnes surprises...

(2) Cf. article 42 du Traité de l'Union européenne : « les États-membres s'engagent à améliorer progressivement leur capacité militaire ».