

# Quels enjeux politiques pour l'Union ?

## La défense de l'Europe avant l'Europe de la Défense. Revenir à la méthode Schuman

Jean-Dominique GIULIANI

*« Une tâche européenne constructive et valable,  
consiste sans doute à assurer la défense  
collective contre toute agression possible.  
Comme la paix, la sécurité est devenue indivisible ».*  
Robert Schuman<sup>1</sup>

C'est peu dire que l'Europe fait face à un nouveau contexte stratégique qui l'interpelle. L'afflux de réfugiés provoqué par l'instabilité croissante à ses frontières, les actes terroristes commis sur son territoire, la multiplication des menaces globales nourrissent, chez les citoyens européens, une demande de sécurité et de stabilité sans précédent.

En Europe centrale et orientale, le conflit en Ukraine a réveillé les craintes, qui empruntent autant à l'expérience historique des pays de cette région qu'au puissant ressentiment populaire qui en est issu. L'interminable conflit du Moyen-Orient s'est aggravé de la guerre civile en Syrie, des luttes d'influence au sein des pays musulmans et d'une contestation islamiste radicalisée. Le terrorisme est devenu le quotidien de toute une partie de l'Afrique et, hélas, des pays de l'Union. Aucun des États européens n'échappe désormais à la menace de nationaux fanatisés qui s'en prennent directement aux populations.

Enfin, le contexte géopolitique mondial est lui-même peu encourageant. L'Asie est ébranlée par de nouveaux rapports de force et les conflits potentiels y sont nombreux. Devant l'épuisement des ressources, les évolutions environnementales et la recherche de zones d'influence, les espaces océaniques constituent de nouveaux enjeux qui relancent la course à l'armement naval. L'Arctique est convoité, la mer de Chine est disputée, le Pacifique, l'Atlantique

---

1. *Pour l'Europe*, Nagel éditions. 5<sup>e</sup> édition, Paris, Fondation Robert Schuman, 2010, p. 27.

et l'Océan indien sont plus fréquentés que jamais par des puissances qui entendent s'y tailler un territoire au mépris du droit international et particulièrement de la liberté de navigation.

L'Union européenne, longtemps centrée sur son organisation interne et convaincue qu'elle devait porter à l'extérieur le message issu de sa propre et récente expérience, apparaît bien démunie.

À défaut de promettre une stabilité incertaine, l'Europe doit garantir aux Européens une réelle sécurité sous peine de mettre en cause le projet d'unification continentale dans son essence même. Robert Schuman écrivait que « Les Européens seront sauvés dans la mesure où ils seront conscients de leur solidarité devant un même danger »<sup>2</sup>. Ce n'est actuellement pas le cas.

Or, tant les traités européens que leur mise en œuvre semblent avoir ignoré l'un des enseignements principaux du Père fondateur de l'Union : « L'Europe (...) se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». En matière de défense européenne, ce conseil a été oublié ; et c'est l'une des raisons des échecs répétés de « l'Europe de la Défense ».

La défense de l'Europe n'est pas assurée, la solidarité entre ses membres est pour le moins imparfaite et le continent se trouve pris au dépourvu par les évolutions stratégiques, ce qui est susceptible de le mettre en grave danger. Est-il trop tard ?

### Fausse idée, mauvaise voie

Depuis la fin de la Guerre froide, les Européens n'ont pas cessé de désarmer. De 1991 à 2013, leurs dépenses militaires ont régulièrement baissé pour atteindre le seuil de 175 milliards € (-1,3 % depuis 2010)<sup>3</sup>. En 2016, aucun État membre (à l'exception peut-être de l'Estonie) ne devrait consacrer réellement<sup>4</sup> plus de 2 % de son PIB aux crédits militaires<sup>5</sup>. Il s'agit bien d'un relâchement général qui, au regard des circonstances présentes, constitue une très grave faute historique qui met la sécurité de l'Europe en péril. En effet, les dépenses militaires dans le monde (1 650 milliards \$ en 2015) continuent de croître sous l'influence notamment de la Chine, de la Russie et des pays émergents. Ces deux premiers États ont augmenté les leurs de 9 % et 21 % en 2015<sup>6</sup>. La part de la dépense européenne dans les dépenses militaires mondiales, qui était en 2001 de plus de 30 %, s'établit désormais en-dessous de 15 %.

La première idée fautive a donc été que la situation internationale au début des années 1990 permettait cette dégradation.

En découle immédiatement une seconde : la crise économique et budgétaire en est la cause. Or les chiffres sont sans appel. La réduction des crédits

2. *Pour l'Europe*, op. cit.

3. À ce rythme, en 2019, les dépenses de défense de l'OTAN, qui représentaient encore, en 2010, 2/3 des dépenses mondiales, seront inférieures aux dépenses du reste du monde, alors même que les États-Unis assument 75 % des dépenses de l'Alliance.

4. C'est-à-dire hors pensions et dépenses internes

5. Contrairement aux engagements pris lors du sommet de l'OTAN le 5 septembre 2014

6. Source Jane's IHS Defence Budget FY 2016. Communiqué du 17.12.2015

consacrés à la défense a commencé bien avant. Les Européens ont pensé que la paix sur le continent s'étendait au reste du monde. Ce sont désormais à leurs frontières que s'approchent les conflits meurtriers.

La troisième idée fautive est que cette situation peut être compensée par l'Europe et constitue une opportunité d'intégrer les outils militaires européens. Dans l'histoire des nations, jamais l'addition des absences de volonté n'en a constitué une. Il n'y aura jamais de défense européenne sans un effort important de dépenses militaires entraînant des choix politiques et sociaux difficiles. Assurer la sécurité nécessite certainement de revoir la priorité donnée aux dépenses de confort.

Ces fausses idées ont entraîné le choix de mauvaises voies pour faire progresser la cause d'une défense commune.

Si les traités évoquent le but ultime de construire une politique étrangère et de sécurité commune<sup>7</sup>, ils n'ont pas choisi les meilleurs moyens en voulant l'atteindre « par le haut », avant même l'achèvement d'une Europe politique dotée d'institutions démocratiques, ignorant ainsi l'enseignement de Robert Schuman. Les dispositions dédiées à la défense du traité de Lisbonne sont intergouvernementales mais veulent s'inscrire dans un cadre communautaire. La Cour de Justice de l'Union européenne en est exclue, le Parlement européen et la Commission s'y voient attribuer des rôles restreints. Quel est donc l'intérêt d'inscrire de tels projets dans un cadre communautaire, mais qui impose d'agir à 28 alors que les États membres ne sont d'accord ni sur la stratégie, ni sur l'usage de la force militaire ? C'était condamner d'avance toute idée de défense commune. La preuve en est que le traité n'est pas appliqué. L'objectif selon lequel « les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires » (art.42-3), mais aussi la plupart des dispositions « opérationnelles » de ce texte, notamment celles relatives à la coopération structurée permanente (art.42-6) ou à l'exécution de missions pour le compte de l'Union (art.44-1), n'ont donné lieu à aucun commencement d'exécution. Les seules réalisations du traité concernent en fait la création d'institutions nouvelles (Haut Représentant, Agence européenne de Défense et service diplomatique) qui, elles, impliquent la Commission et le Parlement, par ailleurs privés de tout pouvoir de décision sur le contenu des politiques. On ne pouvait pas faire plus mal ! Les interventions militaires (Libye, Mali, Syrie) qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur du traité l'ont d'ailleurs ignoré.

Cette mauvaise voie a entraîné l'Union européenne sur la pente de ses plus mauvais penchants. Le Parlement européen s'est intéressé à la politique étrangère avec les moyens à sa disposition, budgétaires et de contrôle sur les institutions créées et par la voie de vœux ou de rapports d'initiative qui n'ont pas tous démontré son savoir-faire...

---

7. § 10 du Préambule du Traité d'Union européenne : (Les États membres...) : « Résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde ».

La Commission, au nom du développement du marché intérieur, s'est immiscée dans les marchés de défense, comme s'il s'agissait de productions normales, commettant une très grave faute d'analyse, privilégiant l'offre sur la demande.

### Grave erreur d'analyse

Les deux directives (paquet défense) sur les marchés de défense sont des échecs patents parce qu'il ne pouvait pas en être autrement. Justifiées par le constat inexact selon lequel les industries de défense européennes ne sont pas compétitives, elles veulent assurer la transparence d'un marché intérieur de l'armement, dont les clients ne sont que ...des États.

L'industrie européenne de Défense est compétitive et n'a pas de problème d'offre. Ce dont elle a besoin c'est de demande, de commandes.

Parmi les dix plus grandes entreprises mondiales du secteur, quatre sont européennes. Cinq États européens<sup>8</sup> figurent parmi les dix premiers exportateurs d'armes. Ne sont-ils pas compétitifs<sup>9</sup> ?

Aucun pays européen n'a jamais atteint les coûts astronomiques des équipements américains de défense, supportés par le contribuable. Au contraire, l'industrie européenne est exportatrice et développe souvent sur fonds propres ces matériels de défense au meilleur niveau technologique<sup>10</sup>. Elle le fait face à une industrie américaine notamment dont les programmes sont financés à 100 % par le département de la Défense. Les vraies questions sont la décreue inquiétante des crédits de recherche de défense (-40 % entre 2006 et 2015) et l'absence d'une demande européenne forte, seul élément constitutif d'un vrai marché, qui pousse nos grands industriels à s'installer progressivement aux États-Unis.

Depuis 2007, la Commission entend rendre « plus compétitive » l'industrie de défense européenne. On ne compte plus les communications à ce propos.<sup>11</sup>

Aussi, les deux directives du « paquet défense » affichent un maigre bilan. Selon une étude du Parlement européen<sup>12</sup>, seuls 5 % des contrats étatiques d'équipement ont été conclus *via* la directive 2009/81 et en 2014 94 % des fournisseurs attributaires des marchés d'États étaient des industriels nationaux<sup>13</sup>.

8. SIPRI YearBook 2015. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité (GRIP).

9. Un bombardier B2 (Northrop) coûte 2,14 milliards \$ à l'unité ; Les 187 appareils F22 Raptor (Lockheed Martin) ont coûté 51 milliards € au contribuable américain et le programme phare, le F 35 Lightning, affiche une dépense totale sur 30 ans de plus de 1 000 milliards \$ c'est-à-dire 407 millions \$ par appareil, ce qui est un record.

10. BAE, Airbus, Finmeccanica, Rolls-Royce, MBDA, MTU, Thales, Safran, Thyssen-Krupp, Dassault, Klaus-Maffei, Rhein Metall, TKNS, Agusta... figurent parmi les plus grands fabricants mondiaux et sont tous des exportateurs réputés.

11. 05/12/2007 : Communication : « Stratégie pour une industrie de défense plus forte et plus compétitive » 24/09/2013 : Communication : « Vers un secteur Défense et Sécurité plus compétitif et efficace », 24/06/2014 « A new deal for European Defence (COM(2014) 387

12. Parlement européen. Étude réalisée à la demande de la sous-Commission Défense par le Directeur général pour les politiques extérieures : « l'impact des directives du Paquet Défense sur la Défense européenne ». Juin 2015.

13. Entre 2011 et 2014, 6 % des gagnants étaient ressortissants d'un autre État membre et 4 %, dont 62 % d'Américains, étaient des ressortissants hors-UE.

On objectera alors que les principes du marché commun s'opposent à la création d'un marché intérieur par la commande et la protection. Mais justement, depuis 1958<sup>14</sup>, il était convenu que la Défense ne faisait pas partie du domaine communautaire ! Et c'est totalement justifié. Commandes, crédits publics et protection, c'est ce qu'ont mis en place les États-Unis, notamment avec le « Buy American Act » et c'est surtout, partout dans le monde, la pratique des États qui veulent développer une industrie de défense autonome et technologiquement avancée. Il est impératif de mettre fin à l'actuelle action communautaire en matière d'industrie d'armement, qui semble davantage justifiée par l'habituel jeu de pouvoirs entre institutions européennes que par l'intérêt général. Inadaptée à des marchés qui ne concernent que des États, s'interdisant le concept de « préférence européenne », elle entraîne la fuite des industriels européens vers de vrais marchés continentaux, elle les expose au démantèlement.

### Des conséquences sérieuses

Le « minilatéralisme » a été préféré par les États membres au multilatéralisme européen. Les accords régionaux de défense se sont multipliés sur le continent européen en dehors des traités. La coopération de défense nordique et de la Baltique<sup>15</sup>, les accords du Benelux, de Visegrad<sup>16</sup>, ou de Lancaster House<sup>17</sup> ont démontré à la fois l'inanité des dispositions du traité de Lisbonne au regard des réalités militaires et l'aptitude des armées européennes à coopérer, vraisemblablement dans le cadre de l'OTAN. L'interopérabilité a progressé, la stratégie globale a régressé.

L'OTAN reste le cadre de la défense territoriale du continent, mais tant son niveau de préparation que ses capacités ne cessent de diminuer par rapport à ses grands compétiteurs mondiaux. L'Europe apparaît largement désarmée devant les nouveaux défis géopolitiques.

### Et quelques rares avancées

Des progrès ont néanmoins été réalisés, mais ils s'inscrivent dans une perspective de long terme et ne répondent pas aux défis immédiats. L'Union a été capable de déployer 28 missions extérieures<sup>18</sup>, dont 8 strictement militaires. Certaines ont connu un franc succès comme l'opération Atalante au large des côtes somaliennes, qui a contribué, la première, à réduire à zéro la piraterie dans la zone.

---

14. Décision du Conseil du 15 avril 1958

15. Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Pays baltes

16. République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Pologne

17. Royaume-Uni, France

18. Impliquant plus de 20 000 personnels

Les armées européennes ont appris à travailler ensemble<sup>19</sup>, les industriels aussi, dans la mesure où le partage de leurs savoir-faire, notamment des secrets industriels, ne passait pas sous les fourches caudines des règles communautaires. MBDA, le nEUROn<sup>20</sup>, l'avion de combat sans pilote, en sont des exemples. La fonction de Haut représentant pour la politique extérieure et de Sécurité commune a pris avec Federica Mogherini, une dimension nouvelle : une stratégie maritime de l'Union<sup>21</sup> reconnaît enfin la complémentarité opérationnelle des outils civils et militaires dans une vision prospective et globale. La future stratégie européenne de sécurité, qui devrait être adoptée en juin 2016, a fait l'objet de vastes débats et d'une large concertation. Le Service diplomatique commun (SEAE) a été utile pour la conclusion d'un accord avec l'Iran et s'est impliqué dans la résolution des crises. « Champion des communiqués » (un par jour en moyenne), il contribue à l'expression de l'Union sur la scène internationale. L'Agence européenne de défense, malgré l'opposition systématique des Britanniques, a produit des idées et des résultats et a contribué à ouvrir des financements aux équipements à usage dual (civil et militaire). La Commission, sous l'influence de Jean-Claude Juncker, a démontré une flexibilité nouvelle. Il ne fait aucun doute, par exemple, que la mansuétude dont elle fait preuve à l'égard de la France qui ne respecte pas ses engagements budgétaires, est justifiée à ses yeux par ses engagements militaires tant internes qu'extérieurs.

Dans l'urgence, et au regard des impératifs de sécurité, l'Union européenne doit faire un saut qualitatif majeur lui permettant de répondre aux nécessités. À cette fin, plusieurs pistes peuvent être exploitées.

Une augmentation des dépenses de défense est la priorité absolue. Plusieurs États membres ont déjà annoncé leur intention en ce sens. Les États les plus avancés en ce domaine pourraient organiser un cercle privilégié de partage et de mutualisation de certains de leurs moyens. Ce serait la meilleure façon d'initier ce « pooling and sharing » dont on fait grand cas dans les arcanes européens. Au nom d'une solidarité européenne à réinventer, le Royaume-Uni et la France, noyaux évidents de cette coopération restreinte, devraient pouvoir s'adjoindre au moins l'Allemagne où les esprits évoluent rapidement.

Ce cercle pourrait conclure entre ses membres un Accord de solidarité de défense, en dehors du cadre des traités européens actuels, avec sa propre gouvernance purement politique et militaire. Pourraient s'y inscrire des actions de coopération existantes (Lancaster House, mises à disposition ponctuelles de certaines capacités, etc.) toutes compatibles avec les procédures de l'OTAN et ne relevant que de la décision des États. N'est-ce pas déjà la situation actuelle<sup>22</sup> ? Officialiser ces coopérations opérationnelles leur

19. Le Commandement du Transport européen (EATC), lancé en 2003 et opérationnel en 2010, a permis à l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg d'organiser la mise en commun de leurs avions de transports et de leurs ravitailleurs.

20. Démonstrateur européen de drone de combat furtif.

21. Adoptée en 2014

22. Des frégates, belge, allemande et britannique, accompagnent le Groupe aéronaval français dans le Golfe, des avions de patrouille maritime sont prêtés au Royaume-Uni pour combler son « trou capacitair » provisoire, des avions de transports ont été détachés au service des armées françaises en opération au Sahel...

donnerait une portée politique forte, pourrait servir de cadre à des développements futurs et pourrait s'avérer utile à l'Allemagne, dont la Constitution freine la volonté de s'engager plus résolument sur le terrain. Les institutions communes, quant à elles, doivent d'abord se poser la seule question que l'urgence impose.

### **Que peut apporter l'Union à la sécurité individuelle et collective ?**

La lettre et l'esprit des traités doivent être respectés en excluant la défense, son économie et sa conduite, du marché intérieur et des procédures communautaires. Mais les institutions de l'Union peuvent aider au renforcement de la sécurité. L'exemption de TVA des matériels militaires, si complexe soit-elle, doit être enfin actée par elles avant toute autre initiative. Il en va de même pour la certification des matériels, par exemple en matière aéronautique<sup>23</sup>. Le financement de la recherche doit être ouvert aux industriels de la défense qui investissent dans les technologies du futur<sup>24</sup>, selon des principes qui sont ceux de la défense : 100 % de financement public et des règles de propriété intellectuelle qui évitent de disperser le savoir de façon indue. Les règles actuelles<sup>25</sup> mettant à la charge des États le financement des opérations extérieures doivent être abandonnées. Certains États membres s'exposent plus que d'autres et de surcroît en supportent la charge. 7 millions d'Européens vivent à l'extérieur des frontières de l'Union et ne sont protégés<sup>26</sup> (évacuation, protection) que par les forces de certains pays qui méritent, à ce titre, dédommagement !

Pour l'Union, les opérations civiles, l'aide au développement, l'aide humanitaire et, bien évidemment, les opérations militaires ne sauraient s'abstraire d'une vision stratégique. Or, si l'Union est performante dans l'élaboration des stratégies, elle est inexistante dans les incitations à les développer. Devrait-on aller jusqu'à envisager des « bonus » budgétaires pour les États « bons élèves », qui mettent en œuvre les stratégies adoptées en commun ? Cela aurait le mérite de donner corps à des textes souvent très appropriés mais qui restent par trop dans la sphère déclaratoire.

\*\*\*

Dans l'immédiat, ce n'est pas d'une armée européenne dont l'Europe a besoin, c'est de solidarité entre ses membres, y compris sur le plan militaire.

Ce n'est pas de compétitivité dont l'industrie de défense européenne a besoin pour réarmer une Europe qui s'est laissé aller, mais d'un marché, d'une demande d'équipements et de matériels du meilleur niveau possible.

23. La certification de l'hélicoptère de combat d'Airbus (NH 90) aurait coûté près d'un cinquième de son prix (20 milliards €) de développement !

24. Pour peu qu'ils regroupent au moins deux entreprises de deux États différents, à l'image du programme EUREKA (Horizon 2020) de l'Union européenne.

25. Mécanisme « Athena »

26. Y compris souvent leurs représentations diplomatiques !

Ce n'est pas seulement d'une stratégie dont l'Europe a besoin, mais de présence concrète partout où ses intérêts sont en cause, c'est-à-dire désormais sur l'ensemble de la planète et particulièrement sur toutes les mers.

Car quand l'Europe se désintéresse du destin du monde, le monde va plus mal et l'Europe aussi. Puissent les évènements nous persuader de réagir fortement, c'est-à-dire à Bruxelles d'accepter de changer provisoirement de méthode, et dans les capitales de prendre conscience des dangers qui nous entourent et d'y répondre dans la solidarité et la coopération européennes. Si nous réussissons, l'unification européenne y trouvera largement son compte. C'est, depuis 1950, la leçon bien oubliée de Robert Schuman.