

Présidence française : Europe de la défense et retour dans l'OTAN

L'émergence progressive à partir de 1992 des éléments constitutifs d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) aboutit à un ensemble de coopérations et d'institutions complexe, mouvant, mal identifié, souvent désigné en France par l'expression « Europe de la défense ».

Cette « Europe de la défense » figure au premier rang de l'agenda de Nicolas Sarkozy et son Gouvernement pour la présidence du conseil de l'Union européenne, que la France exerce de juin à décembre 2008.

Les voies de renforcement de l'Europe de la défense telles qu'elles sont envisagées et notamment le passage par la réintégration obligée dans l'OTAN ne sont pourtant pas convaincantes. Elles ne correspondent ni en ambition ni dans leur tempo aux enjeux du moment.

I A la veille de la présidence française : la panne de l'Europe de la Défense

La politique européenne de sécurité et de défense est prévue dans les traités depuis celui de Maastricht. Parce qu'elle met en jeu la souveraineté des Etats, parce qu'elle s'applique à des sujets politiques très sensibles, la PESD a toujours été marquée par des à-coups, elle s'est établie au départ en-dehors du cadre de l'Union, sur un mode coopératif, elle demeure marquée par des procédures intergouvernementales et l'unanimité. A l'heure actuelle, l'Union européenne peut faire valoir certaines réalisations concrètes en matière de sécurité et de défense, même si les structures dont elle dispose ne disposent que d'un champ d'action limitée.

1) L'organisation et les actions de la défense européenne

La manifestation la plus notable de la PESD depuis dix ans sont les opérations au service de la paix que l'Union européenne a réussi à conduire, à des titres divers, loin de ses frontières. Aujourd'hui, **pas moins de vingt et une missions ont été menées par l'Union européenne** dont cinq impliquaient des tâches uniquement militaires, les autres étant principalement des opérations de reconstruction, appelées parfois « opérations mixtes » ou civilo-militaires.

Une telle évolution s'est accompagnée de la création de plusieurs **organes de décision** qui coiffent la quasi-totalité des actions concourant à la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense. Les orientations en matière de PESD sont désormais définies au sein d'un Comité politique et stratégique (COPS), lequel est aidé dans ses missions par un Comité militaire, composé d'experts militaires, et par un Comité civilo-militaire qui formule des avis sur les aspects civils des opérations menées dans le cadre de la PESD.

Ces instances sont complétées par l'état-major de l'Union européenne, chargé de la collecte d'informations et de la formulation d'avis intéressant la stratégie militaire,

ainsi qu'un centre de planification et de commandement pour les aspects civils des missions.

2) Une dynamique politique qui s'essouffle

Après des années d'évolution positive, notamment au cours de la remarquable séquence qui va des accords de ST Malo en 1998 au traité de Nice et de Laeken fin 2001, la PESD semble avoir atteint depuis plusieurs années un point mort.

L'entrée en vigueur du **traité de Lisbonne**, ratifié par la France en février dernier, revêt donc une certaine importance car il traduit une volonté de relance du processus. En effet, le nouveau traité apporte des éléments clés, qui pourraient accélérer encore la création d'une véritable Europe de la défense. Le traité dote le **haut représentant** de l'Union d'un **service diplomatique dédié**, il permet de poursuivre des « **coopérations structurées** » en matière de défense afin d'associer les Etats membres souhaitant avancer plus rapidement que d'autres sur certains points, et crée, pour la première fois, entre tous les pays membres de l'UE, **une clause de solidarité et d'assistance mutuelle**, en cas de catastrophe naturelle ou d'agression terroriste.

Au delà de ces considérations juridiques, c'est la **question des moyens militaires** de l'Union européenne qui continue à soulever le plus de difficultés et les difficultés les plus importantes. Si la compétence de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense a été reconnue assez tôt dans les textes à la fin de la guerre froide, c'est toujours après que la primauté du rôle militaire de l'Organisation du traité Atlantique nord (OTAN) se soit vue confirmer ; s'il a été admis, plus récemment que l'Union européenne pouvait disposer de capacités militaires autonomes, c'est toujours sous réserve **d'une non duplication avec les moyens de l'OTAN**.

Actée lors du sommet de Saint-Malo en 1998, la volonté de doter l'Union européenne de ses propres forces a donné lieu à des engagements précis. Lors du sommet européen d'Helsinki en 1999, il fut notamment décidé que l'Union européenne devait être capable de projeter **60 000 hommes** en 60 jours pendant un an sur un théâtre distant de plus de 4000 kilomètres.

Bien qu'officiellement déclaré satisfait en 2004, cet objectif est cependant resté depuis un objectif théorique, un objectif sur le papier. D'où l'idée, soutenue par la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, de créer au moins une force de réaction rapide moins volumineuse, composée de **bataillons** de 1500 hommes, rapidement « déployables » en 5 à 10 jours et autonomes pendant 30 jours. De tels « battle group » ont été déclarés opérationnels en janvier 2007, ce qui signifie qu'au moins deux bataillons européens, selon une rotation prédéfinie, sont en permanence prêts à être déployés sur bref préavis politique.

Force est de constater pourtant que, dans la réalité, l'Union européenne est incapable de réunir dans de bonnes conditions les forces nécessaires à

l'accomplissement des missions qu'elle prétend conduire. Ainsi dans le cadre de l'opération EUFOR Tchad / RCA, le processus de « générations de forces » (processus itératif de constitution, par tours de table, des contingents nécessaires à une opération militaire), a été considérablement freiné et limité par le manque de coopération entre les différents Etats.

Cette situation s'explique par trois raisons :

- Le déséquilibre flagrant qui subsiste entre les Etats membres dans le domaine de la défense entre ceux qui souhaitent prendre l'initiative parce qu'ils en ont l'ambition et les moyens et ceux qui se contentent de suivre sans enthousiasme. **A eux seuls, la France et le Royaume-Uni représentent plus du tiers des dépenses européennes dans le secteur de la défense, et environ les deux tiers des dépenses en matière de recherche et développement.**
- Les contradictions persistantes entre les priorités de politique étrangère et de sécurité des différents Etats. **L'Union européenne n'a notamment pas réussi à convaincre que la question de la sécurité des Européens et celle de leurs interventions extérieures pourraient être mieux réglées en associant tous les Etats membres et en intégrant leurs moyens de défense.** Les réalisations récentes, comme l'opération EUFOR Tchad / RCA, ne doivent pas faire illusion : cette opération, menée dans une région où l'importance militaire de la France est traditionnelle, est composée pour plus de la moitié de militaires français.
- Enfin, le **bilan mitigé ou succinct de certaines opérations** récentes a pu renforcer les réticences des Etats membres à apporter une contribution matérielle à la PESD.

Plus fondamentalement le moteur franco-allemand sur la défense européenne, comme sur beaucoup d'autres projets d'ailleurs, a toujours du retard à l'allumage ; le réacteur franco-britannique, allumé à Saint Malo, a lui imploré en plein vol sur le cas irakien. A cette occasion les divergences de perspectives stratégiques entre Paris et Londres qui avaient été soigneusement mises de côté pour permettre des avancées concrètes sur l'Europe de la défense sont réapparues de façon criante. L'union des Européens avait été la condition d'une opération réussie au Kosovo et de la relance de la PESD. La division règne parmi eux depuis l'Irak et les plaies ne sont pas cicatrisées.

II Les propositions de la Présidence française de l'Union ne sont pas à la hauteur des enjeux ; la France engage à contre temps des évolutions négatives

Figurant parmi les cinq priorités de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), la construction de l'Europe de la défense donne lieu à plusieurs projets, d'importance variable. Considérés séparément, ces derniers reflètent l'intention

louable de fortifier les structures actuelles de la PESD, mais l'ensemble manque d'ambition et se piège dans la logique du retour de la France dans l'OTAN.

1) La France ne s'est pas donné les moyens de ses ambitions

La France a formulé plusieurs propositions dans le cadre de sa présidence. Celles qui ont le plus de chance d'aboutir apparaissent comme les plus « périphériques » : la création d'un « Erasmus militaire » et d'un Collège européen de défense.

Par ailleurs, en l'**absence de vision stratégique commune**, on peut craindre que ces institutions se focalisent sur les aspects les plus techniques de leurs missions défense, au détriment d'une véritable culture de défense européenne à inventer.

Il est pourtant impératif de densifier et d'actualiser la « stratégie européenne de sécurité » adoptée en 2003 qui fixe les grandes orientations stratégiques pour l'Union européenne. Or, les initiatives dans ce domaine manquent de soutien.

L'approche d'abord a manqué d'ambition. **On a raté l'occasion de lancer des travaux sur un livre blanc européen sur la défense et la sécurité au cours de la présidence française.** Le livre blanc sur la défense et la sécurité rédigé en France en 2008 a été élaboré dans un cadre exclusivement national. A cet égard, il est dommage que la participation de personnalités européennes aux travaux de la commission sur le Livre Blanc soit restée marginale. Il aurait fallu, pour faire réellement progresser l'Europe de la défense, commencer par rapprocher les objectifs des Etats membres de l'Union en matière de sécurité.

Au lieu d'**anticiper** sur sa présidence et d'engager il y a plusieurs mois un **exercice européen de planification stratégique**, le gouvernement français a préféré produire un **livre blanc hexagonal** dans lequel l'Europe de la défense n'est qu'une des dimensions, avec le retour dans l'OTAN, de la politique de défense française.

Un livre blanc européen aurait en outre donné des bases plus solides aux programmes de coopération en cours ou à lancer.

Ainsi, les équipements n'ont pas donné lieu à une **revue commune des programmes** mais sont restés soumis à des objectifs de programmation purement nationaux. **Les coopérations européennes apparaissent dès lors comme un objectif secondaire de notre politique d'approvisionnement**, un simple moyen de réduire nos coûts sans vision stratégique en terme industriel et de commandes publiques.

Les autres propositions françaises un peu finalisées soulèvent bien des difficultés de mise en œuvre faute de préparation suffisante et de solution de repli.

En proposant de doter l'Union européenne de **capacités de planification et de commandement militaires**, à l'instar des structures existant d'ores et déjà en matière civile, la présidence française de l'Union va au devant de fortes oppositions notamment britanniques. Ce projet est certes pertinent mais il aurait dû être plus habilement formulé pour convaincre des partenaires que l'on sait a priori réticents.

Beaucoup de pays membres de l'UE voient en effet dans cette structure une duplication des capacités offertes aujourd'hui par l'OTAN, et souhaitent que la situation actuelle soit maintenue (l'Union européenne maîtresse de ses moyens en matière civils est seulement autorisée à recourir à des moyens militaires de l'OTAN au titre des accords dits de « Berlin plus »). **Il aurait fallu proposer des alternatives à ce schéma**, par exemple la mise à disposition de l'UE, en temps que de besoin ou l'europanisation partielles des capacités de planification existante dans certains Etats dont celle la France.

L'autre dimension de la PFUE concerne les **moyens de la défense européenne : s'agissant des effectifs**, l'objectif des **60 000 hommes projetables** en 60 jours pendant un an devrait faire l'objet d'une réévaluation ; s'agissant **des équipements**, le programme de la présidence française prévoit de multiplier les coopérations entre les Etats membres, de renforcer les moyens de l'Agence européenne de défense, de favoriser l'émergence d'un marché européen des matériels de défense. Sur ce dernier point, **deux initiatives ont déjà été lancées**, pour favoriser l'accès aux marchés publics de défense, et faciliter le commerce des produits associés à ce type d'équipements. Deux propositions de directives avaient déjà été avancées, en décembre 2007 sur ce point. Cependant, en l'absence de restructurations majeures du secteur européen de l'industrie de défense, il est difficile de concevoir qu'un assouplissement des règles sera accepté par des entreprises encore très marquées par la prévalence de leur marché national, comme la résistance, notamment des entreprises et des pouvoirs publics français, à ces deux directives l'a montré.

Toutes ces propositions louables dans l'absolu, interviennent sans plan d'ensemble, sans horizon de finalisation clair et dans un contexte économique et financier (les arbitrages budgétaires n'épargnent d'ailleurs pas aujourd'hui les armées françaises) **qui risque d'en hypothéquer grandement la réussite**. C'est évidemment très regrettable.

2) La réintégration dans l'OTAN n'emporte pas la conviction et risque de compromettre l'ambition de la défense européenne à laquelle traditionnellement la France associe son nom.

L'ardeur à plaider les bienfaits de la réintégration complète de la France dans l'OTAN fait ainsi paradoxalement et à contretemps contraste avec la modestie de l'ambition européenne. La démonstration toutefois ne convainc pas. Quel que soit l'avenir des institutions de l'Union, notre sécurité dépend de l'intensification de la coopération européenne. Ce qui importe vraiment, c'est la défense européenne. Or, sa relance ne passe pas par Washington mais par Bruxelles.

Nous avons avec les Etats-Unis l'essentiel en commun mais nous avons aussi des différences d'appréciation et des divergences d'intérêts. Il est important de pouvoir faire entendre un point de vue politique non émasculé a priori par la nécessité de préserver à tout prix un sacro saint accord transatlantique sur les questions de sécurité. A cet égard, avec son statut à part, la France quand elle prend des libertés, est finalement moins embarrassante pour les Américains et pour nos partenaires européens qui lui pardonnent bien volontiers d'exprimer parfois tout haut ce qu'ils n'osent que murmurer tout bas.

Au demeurant, la réintégration dans l'OTAN présente peu d'avantages concrets pour nos alliés comme pour nous. Notre contribution militaire et financière y est déjà une des plus importantes. Des forces françaises sont régulièrement placées sous commandement intégré. L'influence de la France sur les options stratégiques et opérationnelles de l'OTAN continuera d'être proportionnelle aux moyens déployés en opération. Sans intérêt pour l'Alliance, sans contrepartie pour la France, sans inconvénient pour quiconque, pourquoi changer alors une position un peu distanciée qui nous convient, pourquoi renoncer à cette singularité, pourquoi intervertir les priorités européennes et otaniennes, et pourquoi cet empressement à s'aligner ? Le signal sera interprété négativement à Moscou, à Pékin et par l'opinion internationale qui, à tort ou à raison, perçoit l'OTAN comme le fer de lance des croisades de l'Occident. **Ce changement n'a de valeur que symbolique mais le symbole est lourd de sens.**

Qu'on le veuille ou non, la politique française en matière de défense est lue, aujourd'hui, à travers deux choix majeurs en partie liés : la réintégration de la France dans l'OTAN, la réduction du format de nos armées.

En associant réduction des capacités militaires et réintégration dans l'OTAN, **le tempo politique retenu donne l'impression que la France s'aligne en politique étrangère sur les Etats-Unis et en matière de défense sur le petit dénominateur européen : la France abdique son statut de puissance militaire différenciée en Europe.**

Le retour dans l'OTAN se veut un gage de bonne volonté et de confiance donné à nos partenaires européens qui, dans leur grande majorité, considèrent les Etats-Unis comme le seul interlocuteur sérieux en matière de défense et de sécurité. Va pour le signe d'apaisement mais celui-ci est à la fois inutile et contreproductif.

Comme la réintégration dans l'OTAN s'accompagne d'un effort réduit de la France en matière de défense, le sentiment qui l'emporte est celui que la France partage l'opinion commune selon laquelle il revient aux Etats-Unis de veiller militairement sur la sécurité de l'Europe, **ce qui est incompatible avec le développement d'une véritable défense européenne, ce qui est incompatible avec un meilleur équilibre stratégique des rapports de force sur le vieux continent et dans le monde.**

Autre erreur de tempo, la France revient dans l'OTAN au moment où cette organisation est en échec opérationnel et politique en Afghanistan et où la légitimité de son action et de ses prétentions politiques sont mises en cause sur le vieux continent.

La crise géorgienne et l'urgente inflexion de la stratégie en Afghanistan montrent pourtant combien le déficit de vision stratégique et de capacités militaires propres aux Européens pose problème.

Il est évident que l'OTAN et la défense européenne sont deux éléments essentiels à la sécurité du continent européen. Malheureusement, la démarche aujourd'hui suivie par la France n'assure pas l'équilibre entre ces deux instances et risque d'aboutir à un effet contraire à ce qui était recherché, en éloignant encore la perspective de l'Europe de la défense.

*

En abordant sans préparation suffisante sa présidence de l'UE, la France a manqué une marche pour faire avancer l'Europe de la défense, elle en dévale deux si elle confirme, sans avancée réelle de la PESD et à contretemps sur l'agenda international, son intention de rejoindre l'organisation militaire intégrée de l'OTAN en 2009.

En matière de défense européenne, comme pour d'autres dossiers, la présidence française aura été finalement peu féconde en réalisations tangibles. Une chance, terrible, la crise internationale (le Krach à contretemps) et les crises (la Géorgie, l'Afghanistan) ont permis à notre président et à notre diplomatie de masquer, par un activiste aussi méritoire qu'improvisé, la maigreur des résultats concrets. D'une certaine façon Nicolas Sarkozy a su forcer ce changement d'état d'esprit

Peut-être alors que la période actuelle et la nécessité pour les responsables européens de se concerter est-elle aussi une chance de relance pour la PESD.

« *L'Europe c'est la paix* » assurait F Mitterrand. Certes, mais l'Europe ne progresse jamais mieux que sous la menace et dans les crises.

Louis Gautier

Professeur de science politique (Lyon III), ancien conseiller pour la défense de Lionel Jospin, délégué aux questions stratégiques du parti socialiste