

Trente ans après la chute du mur de Berlin : où en est la défense de l'Europe ? *

Patrick Bellouard, Jean-Paul Perruche,
Patrice Mompeysson et Nathalie de Kaniv

| Membres d'EuroDéfense-France.

Lors de la conférence organisée le 8 novembre au Palais du Luxembourg en partenariat entre la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, EuroDéfense-France et la Fondation Schuman, trois questions ont été posées. Un monde sans Europe ? Une Europe sans défense ? Une Europe sans avenir ?

Ces trois interrogations, volontairement provocatrices, sont d'une actualité brûlante. Dans un monde globalisé et en rapide évolution, l'Europe joue-t-elle encore un rôle significatif ou doit-on considérer que la présence européenne sur la scène internationale est devenue négligeable ? Si l'Europe souhaite maintenir son influence, peut-elle le faire sans assurer sa propre défense et sa sécurité ? Est-il possible de bâtir un avenir européen sans une véritable autonomie stratégique ? Un panel d'experts, hauts responsables militaires, diplomates, personnalités politiques plutôt convaincus du besoin d'Europe, mais réalistes, s'est penché sur l'ensemble de ces questions. Leurs expériences au sein des institutions européennes ou dans des structures militaires ou diplomatiques ont permis d'effectuer une analyse complète et lucide de ces problématiques.

Un monde sans Europe ?

Que représente l'Europe dans le monde aujourd'hui, trente ans après la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide ? « La place de l'Europe est-elle devenue annexe dans le monde du XXI^e siècle ? » ⁽¹⁾.

* Titre de la conférence internationale du 8 novembre 2019, sous le haut patronage de M. Gérard Larcher, président du Sénat, dont l'ouverture a été effectuée par Christian Cambon et Patrick Bellouard ; l'allocution finale par la présidente Vaira Vike-Freiberga.

⁽¹⁾ Modérateur : Jean-Christophe Ploquin ; intervenants : Alain Le Roy, Michel Foucher, Jacques Rupnik, Nadia Arbatova.

L'Union européenne s'est fait un devoir d'intégrer les pays qui étaient du mauvais côté du rideau de fer et qui, restés profondément européens, s'étaient sentis trahis. Cette unification de l'Europe est allée de pair avec une extension demandée de la garantie de sécurité américaine et donc l'élargissement de l'Otan.

L'élargissement de l'Union européenne et de l'Otan

L'élargissement de l'UE vers l'est a été considéré comme naturel, malgré de nombreuses critiques portant sur le risque d'affaiblissement, le danger d'un excès de libéralisme, conduisant à la résurgence du nationalisme. L'Union européenne est un continent ancien dans ses valeurs et ses structures, mais un continent neuf dans ses configurations géopolitiques encore instables (Kosovo, Ukraine...).

La grande Europe, enfin réunie, est pourtant incontestablement présente dans le monde, et comme tout acteur bénéficie de ses forces et souffre de ses faiblesses. Elle fait partie des premières puissances économiques mondiales. Son PIB était de 18 800 milliards de dollars en 2018 ⁽²⁾ contre 20 500 milliards pour les États-Unis. L'Europe se trouve au deuxième rang en parité de pouvoir d'achat, deuxième exportateur et possède la deuxième monnaie mondiale qui ne cesse d'augmenter sa part (21 % des réserves mondiales dans les banques centrales). Plus grand contributeur à l'aide au développement (100 milliards de dollars, soit 70 % du total dans le monde), elle est aussi l'un des plus grands destinataires des investissements extérieurs (6 300 milliards). Malgré son déclin démographique et l'augmentation de la population mondiale, le nombre d'Européens restera supérieur à celui des États-Unis.

Cependant, au départ, la construction européenne ne se fondait pas sur l'objectif de devenir une puissance mondiale. Le moteur fut différent et, la France qui aspire à une puissance miliaire européenne, a du mal à convaincre ses partenaires. D'autre part, la fragilité de l'Union européenne se situe dans ses divisions, dans la faiblesse de son poids politique et militaire face aux deux géants qui s'affrontent, les États-Unis et la Chine. Concernant la politique étrangère, l'échec de l'UE est total en Syrie alors qu'elle est le principal bailleur pour les réfugiés (près de 10 milliards d'euros incluant la part donnée à la Turquie). Il en est de même en Ukraine et au Yémen. L'Union européenne a été aussi inexistante dans les Balkans, cependant cet échec a conduit à la mise sur pied de la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'Union européenne est surtout divisée, entre l'Est et l'Ouest, mais il y a aussi des divisions entre Nord et Sud. Les démocraties « illibérales » dans l'Europe centrale et orientale contestent un des fondements de l'UE et de ses valeurs : le respect de l'État de droit et la séparation des pouvoirs. En Europe centrale et orientale, les nations sont anciennes, mais les États récents. Ces États-nations ont des

⁽²⁾ Chiffres du Fonds monétaire international (FMI) 2018.

populations homogènes. Pendant la guerre froide personne ne pouvait en sortir, mais personne ne pouvait entrer. Ces pays n'ont pas connu les flux migratoires depuis les anciennes colonies. C'est ce qui explique leur refus d'accueillir des migrants.

Les pays d'Europe centrale et orientale, se sentant menacés par la proximité immédiate avec la Russie, soutiennent avant tout l'alliance militaire transatlantique. Si l'Otan est en danger, suite aux déclarations du président Trump, ils soutiennent le format de ce partenariat bilatéral stratégique. En faisant avancer l'idée d'une Europe souveraine autonome, il faut absolument éviter de la présenter comme une autre solution à l'Otan. Il faut qu'elle soit complémentaire de l'Alliance atlantique, c'est pourquoi ils sont hostiles à la notion d'« Armée européenne ».

La relation avec la Russie

L'élargissement de l'Union n'était pas non plus perçu comme un danger par le plus grand voisin à l'est, la Fédération de Russie, dont le président Vladimir Poutine soutenait au départ l'objectif d'autonomie stratégique. Cependant, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à l'Otan, vue comme une alliance militaire dominée par les États-Unis, a provoqué des réactions contraires. Perçue comme orientée contre la Russie, la proximité de l'Otan aux frontières russes a provoqué des réactions offensives et des prises de gages dans certains pays de l'espace *post-soviétique*. Plus grand voisin des Européens, la Russie se sent européenne par la culture, mais pèse peu au plan économique. Pour contrer les Occidentaux, elle exploite avec une réelle habileté tactique ses capacités diplomatiques et militaires, et recourt aux vieilles méthodes des conflits gelés en s'appuyant sur les minorités russophones : Transnistrie, Géorgie et bien sûr Crimée et Ukraine. L'évolution de la Russie est rendue difficile par le fait qu'elle n'a pas connu d'expérience démocratique au cours de son histoire.

Néanmoins, malgré ces difficultés, il n'y a pas d'autre choix constructif que de créer avec Moscou un environnement favorable qui permettrait d'améliorer la situation intérieure de la Russie et stimulerait le développement d'une relation coopérative.

« Une Europe sans défense ? » ⁽³⁾

Pour aborder cette question, il faut se concentrer sur l'état actuel de la défense de notre continent et ses perspectives d'évolution. Les menaces et les risques auxquels l'Europe est exposée ne cessent d'évoluer. Dans un contexte sécuritaire dégradé et chaotique, l'UE a des vulnérabilités préoccupantes : faible autonomie stratégique due à une allégeance majoritaire à l'Otan, alors même que l'in-

⁽³⁾ Modérateur : Jean-Paul Perruche ; intervenants : Henri Bentégeat, Pierre Delsaux, Alain Lamassoure.

certitude sur la garantie de sécurité américaine s'accroît ; fragilité structurelle (*Brexit* et irrédentismes régionaux) ; lignes de fracture économique (Nord-Sud) et politique (Est-Ouest) ; dépendances énergétique (Russie) et technologique (États-Unis/Chine) ; Eldorado pour les damnés de la Terre (en particulier continent africain).

N'ayant pas d'ennemi déclaré, elle est soumise à une menace diffuse et polymorphe différemment perçue et ressentie par les États qui la composent.

Le contexte sécuritaire mondial a considérablement évolué depuis le début des années 2000 marqué notamment par : le recul du multilatéralisme et l'échec d'une gouvernance mondiale avec le retour des rapports de force dans les relations internationales accompagné d'une augmentation régulière des dépenses militaires mondiales sauf en Europe ⁽⁴⁾ ; la contestation des valeurs démocratiques occidentales, d'une part par l'islam politique et djihadiste par la voie du terrorisme et d'autre part par les pays qui contestent la domination des États-Unis et de l'Occident, en particulier la Chine et la Russie ; l'apparition de nouveaux domaines de confrontation comme le cyber et l'espace, et de nouveaux modes d'action armée (menaces hybrides) ; surtout, plus près de l'Europe, la déstabilisation de nombreux États périphériques, au sud et à l'Est, qui alimente la criminalité, les trafics en tout genre et offre des lieux de confrontation aux grandes puissances ; enfin le réchauffement climatique et les déséquilibres démographiques.

Aucun pays d'Europe ne peut affronter seul ces menaces tandis qu'une agression contre un pays européen affecterait l'ensemble de l'Union. C'est à partir de ce paysage des menaces et des risques qu'il convient d'analyser la défense européenne.

Dans la situation actuelle, celle-ci est assurée à trois niveaux : (États, Otan, Union européenne).

États européens : mis à part la France (à une échelle réduite), et encore un peu le Royaume-Uni, aucun pays européen n'est désormais capable de conduire seul des opérations militaires coercitives. Et la prolongation des courbes de puissance au niveau mondial n'incite pas à l'optimisme pour le futur. Or, l'autonomie sécuritaire d'un État est largement conditionnée par ses capacités d'agir contre ce qui le menace.

Depuis 1949 et le traité de Washington, la plupart des États européens ont conçu et organisé leur défense principale en se plaçant sous la garantie de sécurité des États-Unis. Mais il apparaît depuis déjà plusieurs années que cette garantie est devenue incertaine, et ne saurait couvrir dans l'avenir tout l'éventail des besoins de sécurité des Européens.

⁽⁴⁾ Sur le plan militaire, certes, l'UE compte 2,5 millions de soldats, près de 10 000 chars et 2 500 avions de combat, mais 70 % de ses forces sont incapables d'opérer à l'extérieur des frontières, moins de 3 % sont déployés réellement en permanence hors frontières de l'UE. Il y a en Europe 17 types de chars lourds différents, 29 types de destroyers ou de frégates, 20 versions du même hélicoptère de transport.

En parallèle de l'Otan, les Européens ont depuis le début des années 2000 développé des capacités de défense au sein de l'UE (ce qu'en France nous appelons l'Europe de la défense), mais qui ne sont qu'embryonnaires : compétences limitées par les traités, manque de chaîne de commandement opérationnel intégrée permanente et planification de défense morcelée. La rareté et la discrétion des engagements militaires de l'UE, et la difficulté à parler d'une seule voix en politique étrangère ne rassurent guère nos concitoyens qui, pourtant conscients des limites de leurs capacités nationales, appellent de leurs vœux une défense conçue au niveau européen.

En résumé, une défense européenne organisée à trois niveaux, mais qui suscite de nombreuses interrogations quant à son efficacité.

Parmi les voies potentielles de progrès des Européens, on peut noter l'implication grandissante de la Commission dans le secteur de la défense. Pourtant les traités, sans y faire obstacle, rappellent clairement que la PSDC est organisée en mode intergouvernemental (hors des compétences de la Commission) et se cantonne à la gestion de crises en dehors du territoire de l'UE (la défense principale étant implicitement réservée à l'Otan). Il en résulte une situation étrange qui voit la Commission traiter d'aspects qui concernent la défense dans ses attributions (recherche, économie, industrie, aide au développement, voisinage, etc.) sans avoir de compétences reconnues dans le domaine de la défense et la PSDC pourtant compétente ne pas traiter de la défense du territoire européen pour ne pas gêner l'Otan !

« Une Europe sans avenir ? » ⁽⁵⁾

Évidemment, l'Europe et l'Union européenne ont un avenir. Mais quel est l'avenir de la défense de l'Europe, trente après cet événement historique que fut la chute du mur de Berlin.

L'Europe ne manque pas de moyens – militaires, économiques, diplomatiques – mais elle ne pourra peser sur la scène internationale qu'en définissant des objectifs politiques communs, avant de mettre en place les moyens communs correspondants.

Pour autant, des évolutions positives ont été enregistrées ces deux dernières années. La création au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), d'une Capacité de planification et de conduite des opérations militaires non-exécutive, la création de la Coopération structurée permanente (CSP), qui comprend 25 États-membres, et la mise en place d'un Fonds européen de la défense (FED) sont des innovations importantes qui témoignent d'avancées positives.

⁽⁵⁾ Modérateur : Jean-Dominique Giuliani. Intervenants : Claude-France Arnould, Bernard Guéta, Françoise Grossetête.

La nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, présentée par la Haute représentante en juin 2016, a relancé une dynamique positive à Bruxelles, en mettant en avant l'objectif d'autonomie stratégique européenne et redonnant ainsi un nouveau souffle au projet européen dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Au sujet de l'avenir de l'Europe, le président de la République a choisi des termes forts en parlant de l'autonomie stratégique européenne. Quand on s'interroge à la question « Une Europe sans avenir ? », répond la volonté d'autonomie stratégique de l'Europe exprimée par le Conseil européen depuis plusieurs années. Sans autonomie stratégique, l'Europe n'a pas d'avenir. Ce n'est pas de la rhétorique, mais une réalité criante et cruelle. Si l'on n'acquiert pas cette autonomie stratégique, il n'y a pas d'avenir ou l'avenir est particulièrement sombre et prévisible.

Car la non-autonomie signifie la dépendance. Et cette non-autonomie est depuis plus de soixante-dix ans un état de fait, un confort, voire une doctrine et une culture. On a transformé en doctrine stratégique le fait que nous dépendons des États-Unis dans le domaine de notre défense.

Jolyon Howorth a écrit un opuscule sur l'autonomie stratégique dans lequel il évoque « l'ironie du sort ». Au début de la création de l'Otan, les Américains concevaient leur implication dans l'Otan comme un service passager qu'ils rendaient aux Européens. La déclaration du président Trump s'inscrit donc dans une logique ancienne qui redevient aujourd'hui une évidence.

En revanche, il faut penser au caractère global ou interdisciplinaire de cette autonomie stratégique. Ce n'est pas seulement une autonomie de défense par des moyens militaires, c'est aussi tout ce qui a été rappelé dans le domaine cyber et qui est capital ; c'est le numérique, ce sont des infrastructures critiques, c'est l'industrie, la recherche, nos chaînes d'approvisionnement, c'est la protection des intérêts, l'investissement, l'intelligence artificielle, la cryptologie. Si l'on n'est pas autonome dans ces domaines, on ne le sera nulle part. La non-autonomie apparaîtra *via* un de ces domaines et elle touchera évidemment nos capacités d'action militaire, l'évolution des armes elles-mêmes, mais aussi toutes nos capacités, économiques, sociales, de communication et évidemment l'espace.

Le paysage décisionnel européen est régi par de nombreux acteurs institutionnels et politiques. Le Parlement et la Commission sont deux principales instances, mais qui ont un fonctionnement particulier. Pour avancer un projet au sein des instances européennes, la recherche du consensus est un principe fondamental pour la réussite : il faut former le consensus, parler avec l'opposition, rapprocher en permanence les points de vue.

À côté de ces institutions, d'autres ont une place importante dans la mise en œuvre des projets, notamment aussi complexes comme le FED. Ce sont des acteurs comme l'Agence européenne de défense (AED) ou l'Organisation conjointe de

coopération en matière d'armement (OCCAr). L'AED est certes un organisme intergouvernemental et une institution européenne parfois un peu sous-estimée, mais son rôle est essentiel parce qu'elle est en interaction entre intergouvernemental et communautaire. C'est exactement ce qu'est devenue l'Union européenne. On pourrait dire que l'Europe est plus intergouvernementale que ne l'ont jamais rêvé les souverainistes français, mais qu'elle est en même temps plus communautaire que ne l'ont jamais rêvé les fédéralistes français. C'est cela qui fait l'intérêt de l'AED. Cependant, il est nécessaire d'attribuer un véritable rôle à ses structures, un rôle qui soit en fonction des besoins qu'on a, sans recréer de nouvelles structures comme on l'a fait au niveau spatial.

Lorsque l'AED a lancé ses programmes européens, c'est avec l'aide de l'OCCAr qui a une grande expérience dans le domaine de la coopération en matière d'armement (A400M) et qui avait déjà particulièrement épaulé l'AED dans la réalisation de projets. Cette coopération exemplaire entre les institutions au sein de l'Union s'appuie sur leur complémentarité.

Avec la mise en place d'une structure de commandement pour la planification et la conduite des opérations militaires de l'UE, le lancement d'un processus annuel de revue coordonnée des plans nationaux de défense et de la coopération structurée permanente (CSP), à laquelle 25 États-membres ont adhéré en s'accordant sur une liste commune de critères et d'engagements contraignants, et surtout le projet de fonds européen de défense financé par le budget de l'UE, dont le règlement devrait être définitivement adopté en 2020, on assiste à un véritable réveil de l'Europe en matière de défense et de sécurité.

Dans le projet du lancement du FED, la Commission de Jean-Claude Juncker a été suffisamment habile. Étant donné que le Traité ne donnait pas à la Commission de compétence dans le domaine de la défense, il a été décidé de passer par le biais de la politique industrielle : « Nous voulons une Europe de la défense, nous voulons une réelle politique de la défense, cela passe donc par le soutien à l'industrie de l'armement européenne. Tout simplement, parce que cette industrie doit être innovante [plus que ce que nous proposent la Chine et les États-Unis], performante et compétitive. » Malgré les difficultés des négociations et de nombreux obstacles, le règlement du FED a fait l'objet d'un accord politique du Conseil et du précédent Parlement européen en avril 2019 avec un budget envisagé de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027, et devrait être adopté de façon définitive en 2020.

Deux défis demeurent toutefois : adoption de ce budget par le Conseil et le nouveau Parlement, et inscription dans ce règlement de la préférence européenne, c'est-à-dire que le financement européen doit aller dans les entreprises européennes déployées sur le sol européen (de l'UE) et que des entreprises des pays tiers pourront éventuellement participer à de tels projets, mais sans toucher de financement. La volonté est aussi de préserver la propriété intellectuelle.

En conclusion, pour aller plus loin et donner un sens à toutes ces mesures, une approche globale et collective de la sécurité de l'Europe par les pays européens est désormais nécessaire. Au-delà de l'indispensable concrétisation des mesures déjà lancées, il importe en particulier de revoir le niveau d'ambition inutilement censuré lors de la création de la PSDC et de poursuivre la réflexion sur la complémentarité entre l'Otan et l'UE. L'actuelle répartition des rôles entre une Otan garante de la sécurité collective et une PSDC tournée exclusivement vers l'action extérieure n'est à l'évidence plus pertinente : elle ne permet pas aux Européens d'exercer collectivement leurs responsabilités de défense, en dépit des dispositions volontaristes prises récemment par ceux-ci pour resserrer leurs liens. ♦