



Embryon de défense européenne

de la défense nationale à la défense européenne... / Europe et Défense – Dossier G2S n° 24

GCA (2S) Jean-Paul PERRUICHE

Publié le 06/08/2019

Relations internationales

Revenons-en à 2019 et examinons avec le GCA (2S) Jean-Paul PERRUICHE comment s'est progressivement bâtie notre embryon de défense européenne dans le cadre d'un processus qui ne doit évidemment pas se satisfaire du niveau actuellement atteint.

L'évocation d'une « défense européenne » suscite aujourd'hui encore bien des fantasmes et des perceptions différentes de son intérêt et de sa conception. Au moment où les grands équilibres stratégiques mondiaux semblent menacés par de nouveaux rapports de puissance, il semble utile d'en mieux percevoir l'origine, la réalité et les perspectives.

Le tournant de la Seconde Guerre mondiale : de la défense nationale à la défense européenne

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, en Europe, la défense n'était conçue qu'au niveau national. Ce n'est qu'après 1945, qu'elle fut envisagée au niveau européen par la conjonction de deux facteurs.

Le premier, conjoncturel, était lié à la menace que faisait peser le déploiement de l'Armée rouge à la frontière interallemande et l'occupation de la partie orientale et centrale de l'Europe par l'URSS. Face à cette menace, aucun pays européen ne pouvait résister individuellement. L'union des capacités de défense des pays de l'Europe occidentale était donc un impératif. Ce besoin se concrétisa d'abord par le traité de Dunkerque entre la France et le Royaume-Uni en 1947, puis le traité de Bruxelles de 1948 incluant les pays du Benelux puis l'Italie et enfin le traité de Washington de 1949, qui donnait une dimension transatlantique à la défense de l'Europe avec l'OTAN, la garantie de sécurité américaine concrétisée par le déploiement de plusieurs centaines de milliers de soldats américains dans les pays membres de l'Alliance Atlantique et la réintégration de la République fédérale d'Allemagne dans le dispositif défensif européen.

Le second facteur résultait du bilan catastrophique des effets des deux guerres mondiales du XXe siècle, pour les pays européens sortis ruinés, exsangues et désormais dominés par des puissances extérieures. Le « Plus jamais ça ! » justifiait la création

d'interdépendances fortes et de coopérations durables entre les pays européens qui empêcheraient que de nouveaux conflits d'intérêts génèrent de nouvelles confrontations armées. La première mesure dans ce but, fut la création en 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) qui aurait pu être suivie d'une Communauté européenne de défense (CED) mais dont le projet sans doute prématuré, fut rejeté par le parlement français en 1954. Apparurent ensuite la Communauté économique européenne (CEE) ou Marché commun (Traité de ROME) et l'EURATOM créés en 1957, puis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979, la création de l'Union européenne avec le marché unique en 1993 et la création d'une monnaie commune (l'Euro), en 2002. Par ce processus d'union et d'intégration, les pays européens développaient de plus en plus d'intérêts communs qu'il convenait de défendre en commun. C'est pourquoi l'objectif de mise sur pied d'une PESD et d'une PESD pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune, apparut pour la première fois dans le Traité de Maastricht (1993) ; mais il faudra attendre le Traité de Nice (2001) pour que soient définis, l'organisation, les structures et les moyens de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), à peine transformée par le Traité de Lisbonne (2009) en Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Ainsi depuis les années 50, la défense des pays européens est organisée à trois niveaux : national, européen dans l'UE et transatlantique dans l'Otan.

Les trois niveaux de la défense européenne : état des lieux

Première fonction régaliennne des États-naçons, la défense demeure aujourd'hui encore une responsabilité nationale. Ce sont les États qui créent, financent et engagent leurs forces armées, et qui assument les conséquences humaines et financières de leurs engagements.

Toutefois, le déclin relatif de puissance des États européens depuis les années 50 et la réduction constante de leurs efforts de défense dans la période postguerre froide ont considérablement amoindri leurs capacités d'actions militaires. La plupart d'entre eux ne sont plus en mesure d'assurer seul leurs besoins de défense et sont incapables d'entreprendre des engagements opérationnels hors de leur territoire. Ils s'en remettent à l'OTAN c'est à dire aux États-Unis pour la défense de leurs intérêts vitaux en particulier face à la menace nucléaire, et contribuent de façon marginale aux opérations internationales conduites dans le cadre de l'OTAN, de l'UE, de l'ONU ou de coalitions de circonstances. Ils coopèrent au sein de QG de forces multinationaux (Eurocorps, Corps germano-néerlandais...) et certains pays partagent certaines capacités (aériennes et navales au Benelux), ou ont des accords de complémentarité capacitaire (Pays-Bas avec l'Allemagne). Seuls la France et le Royaume-Uni échappent à cette situation grâce à leurs moyens de dissuasion nucléaires et leurs capacités de projection de forces bien qu'à une échelle limitée.

Dans ce contexte, la quasi-totalité des États européens exercent leurs responsabilités de défense au sein de l'OTAN en s'en remettant à la garantie de sécurité américaine. Acceptant de dépendre des États-Unis ils renoncent ainsi à une grande partie de leur liberté d'action nationale.

Or la crédibilité de cette garantie est aujourd'hui en question. L'article 5 du traité de Washington établissant la solidarité des Alliés face aux menaces, n'est pas contraignant et laisse chaque pays libre de manifester sa solidarité selon sa propre appréciation. La confrontation Est-Ouest de la guerre froide faisait de l'Europe le centre de gravité des intérêts de sécurité américains. Cette configuration géostratégique n'existe plus car les

intérêts stratégiques des États-Unis se sont déplacés vers le Moyen Orient et l'Asie. Après ses deux derniers prédécesseurs, mais en des termes plus brutaux, le Président Donald TRUMP a clairement indiqué à ses « Alliés » européens qu'ils ne devaient pas considérer la garantie de sécurité américaine comme acquise et qu'elle ne le serait plus au même prix ! Par ailleurs, même si la Russie du Président Vladimir POUTINE a prouvé sa capacité de nuisance par rapport à l'OTAN et l'UE à travers la déstabilisation de pays européens de son voisinage où vivent des minorités russes ou russophiles et nécessite d'être contrée, la menace qu'elle représente est sans rapport avec celle de l'URSS. Sa stratégie s'exprime d'ailleurs de plus en plus en dehors du théâtre européen (Syrie, Afrique, Venezuela...).

Créée en complément de l'OTAN et pour les cas où les États-Unis ne souhaiteraient pas s'engager dans des situations affectant les intérêts de sécurité des Européens (leçon tirée des crises dans les Balkans des années 90), la PSDC développée dans le cadre de l'UE reste aujourd'hui encore embryonnaire.

Elle souffre de plusieurs handicaps de naissance. Son niveau d'ambition a été restreint à la gestion de crises extérieures au territoire de l'UE, afin de ne pas affecter la priorité donnée à l'OTAN par la plupart des États membres des deux organisations. Organisée sur un mode intergouvernemental (comme l'OTAN), sa structure de commandement opérationnelle multinationale permanente a été limitée à la partie haute (politico-stratégique) avec des effectifs réduits : l'État-major militaire de l'UE (EMUE) qui ne compte que 200 personnes, tandis que l'État-major international (EMI) de l'OTAN en compte plus de 400. En l'absence d'une chaîne de commandement opérationnelle permanente, à la différence de l'Otan avec le SHAPE6 et ACT7 au niveau stratégique, AFNORTH et AFSOUTH au niveau opératif (environ 9000 personnes au total), l'UE doit donc créer une chaîne de commandement adhoc et notamment un QG d'opération (OHQ8) pour chacune des opérations militaires qu'elle lance. Il va de soi que cette contrainte contrevient au besoin de réaction rapide que réclame la gestion des crises sécuritaires. Enfin, le volume maximum des engagements opérationnels envisagés par l'UE a lui aussi été plafonné à celui d'un corps d'armée (objectif dit d'Helsinki, environ 50.000 hommes). Dans la réalité, et comme l'illustre le concept de groupements tactiques 1.500 (Battlegroups) engageables en 15 jours pour une durée maximum de 4 mois, l'UE n'envisage que des engagements rapides de faible capacité et de faible risque. Encore doit-on constater qu'aucun de ces « Battlegroups » pourtant en alerte depuis 2004, n'a encore été engagé jusqu'ici !

Au bilan, une quarantaine d'opérations de la PSDC ont été lancées généralement avec succès depuis 2003, mais il s'agit surtout d'opérations civiles (police, gendarmerie, justice, conseil, observation de cessez-le-feu...). Les opérations militaires (une dizaine), de durées variables n'ont jamais été des opérations coercitives de haute intensité.

En résumé, avec des capacités de défense insuffisantes au niveau national, une incertitude croissante quant à la garantie de sécurité américaine dans l'OTAN et des capacités maintenues à un niveau embryonnaire dans l'UE, les pays européens doivent réviser leurs politiques de défense et les adapter au nouveau contexte sécuritaire mondial. S'ils veulent continuer à espérer bénéficier d'une garantie américaine à découvrir au cas par cas, ils devront faire allégeance en soutenant concrètement la politique étrangère des États-Unis et en augmentant significativement leurs dépenses de défense (notamment en faveur de l'industrie de défense américaine). En dehors de ce scénario qui compromet largement leur indépendance et leur autonomie d'action, ils n'ont d'autre choix que de mieux fédérer leurs capacités et de construire ensemble une défense capable de peser au niveau mondial. C'est la voie dans laquelle se sont engagés les chefs d'État et de gouvernement de l'UE depuis 2013 en fixant l'objectif d'une autonomie

stratégique européenne, objectif renforcé depuis 2016 par les déclarations du Président de la Commission européenne, le Président français et la Chancelière allemande en faveur d'une « armée européenne ».

Mais au-delà de ces déclarations, il convient de faire le point des mesures concrètes mises en œuvre et du chemin qui reste à parcourir.

Défense européenne : comment rendre possible l'avenir souhaitable ?

Dans le nouveau contexte sécuritaire, une amélioration de la capacité de défense des Européens paraît nécessaire aux trois niveaux évoqués précédemment : le renforcement des capacités nationales, le développement de l'autonomie des Européens et la redéfinition de la coopération transatlantique.

Au niveau national, il revient à chaque pays de définir ses moyens de défense en fonction de ses intérêts et de ses ambitions de politique étrangère. Mais il est clair que les pays européens dans leur quasi-totalité ne peuvent espérer satisfaire seuls leurs besoins de défense et doivent accepter une certaine dépendance de la coopération européenne et transatlantique. Leur planification capacitaire doit donc résulter de leur contribution à la défense commune dans les cadres de l'UE et de l'OTAN et de leurs besoins nationaux spécifiques. Or la collectivisation des efforts de défense favorise une certaine déresponsabilisation des nations enclines à faire des économies sur leur budget de défense (les mieux supportées par les citoyens en démocratie). C'est pourquoi les besoins capacitaires associés à la défense collective devraient être évalués plus précisément et faire l'objet d'engagements plus contraignant des nations. Actuellement, les États européens se défont sur les États-Unis dans l'OTAN, ce qui leur permet de réduire leurs ambitions dans l'UE et d'échapper à cette contrainte.

Le niveau actuel moyen des efforts de défense des pays européens est indigne. Or, il n'y aura pas de renforcement de la défense de l'Europe sans augmentation des efforts nationaux des Européens. La difficulté est de préciser et de justifier le niveau de cette augmentation. C'est pourquoi les planifications de défense nationale (forces et systèmes d'armes) doivent pouvoir s'inscrire dans un cadre de coopération européen, afin d'éviter les doublons inutiles et les lacunes dommageables.

Au niveau de l'UE et de sa PSDC les efforts de défense se retrouvent souvent dans le déclaratoire (autonomie stratégique, armée européenne...), mais peinent à se concrétiser.

Les mesures concrètes décidées récemment par le Conseil européen en faveur d'une plus grande autonomie stratégique européenne sont prometteuses, car elles indiquent que le renforcement de l'influence stratégique et de la puissance des Européens ne pourra provenir que de l'union de leurs forces. Mais ces mesures sont encore insuffisantes pour garantir une capacité d'action opérationnelle européenne crédible. L'activation de la coopération structurée permanente par 25 pays-membres autour de 34 projets de coopération multinationaux européens et l'implication financière de la Commission dans la recherche et le développement des systèmes d'armes du futur (prévision de contribution à hauteur de 13 milliards d'euros sur 7 ans en faveur de projets de recherche et développement européens) sont les éléments les plus forts mais concernent essentiellement le domaine capacitaire. Leurs effets ne pourront se mesurer qu'à moyen/long terme (10 à 20 ans).

Quant à la notion d'« armée européenne », elle ne doit pas être prise comme un substitut aux armées nationales. En l'état actuel des traités et des réalités politiques, elle ne peut se comprendre que comme une « coopérative des capacités nationales des pays

européens » qu'il faut rationaliser. Les armées n'étant qu'un outil de la politique, il s'agit d'abord de renforcer la définition d'intérêts de sécurité communs, justifiant une approche commune de leur défense au niveau européen, puis d'étudier des scénarios d'actions opérationnelles communes, dans lesquels devraient s'articuler les différentes capacités nationales entre intégration, coopération et juxtaposition. Ultérieurement, avec le développement d'une approche et d'une culture communes européennes de la sécurité, des gains de puissance pourraient découler de l'acceptation d'un partage (plus ou moins limité) de souveraineté.

S'agissant de l'OTAN, nul ne saurait contester l'intérêt de la coopération transatlantique pour la défense de l'Europe ni les bénéfices retirés de 70 ans de coopération militaire dans cette organisation (doctrines et concepts unifiés, interopérabilité, culture d'États-majors multinationaux intégrés...) Mais une attitude responsable devrait conduire les pays européens à accepter la nouvelle réalité stratégique qui a modifié les termes de cette coopération. Certains intérêts de sécurité européens ne concernent pas les États-Unis (migrations, instabilités sur le pourtour méditerranéen ou en Afrique...) et certaines menaces communes comme le terrorisme islamiste ne justifient pas des modes d'action communs des deux côtés de l'Atlantique. Par ailleurs, le Président américain se plaît à répéter que la garantie américaine ne se fera plus au même prix. Avec le déplacement des intérêts stratégiques américains vers l'Asie, l'idée d'une OTAN mondiale incluant des pays d'autres continents sourd dans certains couloirs de l'administration américaine.

Au bilan, le partenaire américain souhaite des Européens plus forts, plus responsables et plus capables pour gérer l'essentiel de leurs besoins propres de sécurité et contribuer à son propre fardeau sécuritaire. Or comme évoqué précédemment, les Européens ne peuvent augmenter significativement leurs capacités qu'ensemble, par le renforcement de leur union. L'émergence d'une Europe de la défense capable est dans l'intérêt des Européens et des États-Unis.

La conception d'une défense au niveau européen est un héritage de l'histoire de l'après seconde guerre mondiale. Longtemps limitée à la défense collective du territoire des États européens par les États-Unis pendant la guerre froide, elle a évolué dans le contexte des années 90 (crises des Balkans) et de la construction européenne, vers une complémentarité implicite entre l'OTAN et l'UE (PSDC).

Dans le nouveau contexte de sécurité mondial marqué par des rapports de forces entre États-continent émergents, le désengagement américain d'Europe se confirme. Cela implique une plus grande responsabilité à assumer par les Européens pour leur défense et le renforcement de leurs capacités d'action communes. La défense au niveau européen n'est plus une option, c'est une obligation.

6 Supreme Headquarters Allied Power in Europe

7 Allied Command for Transformation

8 Operational Head Quarters

9 ALTHEA en Bosnie en relève de l'Otan depuis 2004, ARTEMIS et EUFOR en République démocratique du Congo en 2003 et 2006, SOPHIA anti-trafic de migrants en Méditerranée depuis 2014, Missions d'entraînement de forces locales en Somalie, au Mali et en Centrafrique depuis 2010, 2013 et 2016).

Titre : Embryon de défense européenne
Auteur(s) : GCA (2S) Jean-Paul PERRUCHE
Date de parution : 06/08/2019

EN SAVOIR PLUS

DOCUMENT A TELECHARGER