



## Les points de blocage lancinants de l'Europe de la défense

*Hajnalka Vincze*

14 décembre, 2016

*Notes d'analyse*

Après avoir été, pendant 20 ans, le grand interdit des discussions sur l'Europe de la défense, le concept d'autonomie stratégique est soudainement devenu omniprésent. Il est le fil conducteur de la nouvelle Stratégie globale de l'UE, il apparaît de plus en plus fréquemment dans les conclusions du Conseil et dans les discours des dirigeants. Il était grand temps. Toutefois, pour juger si, au-delà des aspects déclaratoires, l'UE est en bonne voie ou non vers cette autonomie, il faut se concentrer sur les dossiers où, traditionnellement, il y a toujours eu un blocage politique. Car ces points de blocage ont été, à chaque fois, liés à la question de l'autonomie stratégique. Laquelle fut balayée, la plupart du temps, au nom de la soi-disant complémentarité avec l'Alliance atlantique.

### **A la source des blocages**

En décembre 1998, au moment du lancement de ce qui est aujourd'hui nommé la PSDC (politique de sécurité et de défense commune de l'UE), Français et Britanniques croyaient avoir trouvé une solution ingénieuse pour surmonter le problème de leurs visions antagonistes. Pour le Royaume-Uni, la nouvelle initiative devait contribuer à renforcer les capacités européennes dans l'OTAN. Plus les alliés prennent en charge leur part du fardeau, plus ils seraient utiles pour les Etats-Unis, et éviteraient ainsi ce que les Britanniques craignent par-dessus tout, le « désengagement » de l'Amérique. Pour la France, en revanche, la nouvelle dimension « défense » de l'UE devait permettre, à terme, de la développer en une entité indépendante.

Chacun des deux espérait que, par la force des choses, sa vision triompherait et que, à travers la PSDC, elle entraînerait aussi le reste des Européens. Les Britanniques avaient confiance dans le poids du pragmatisme, qui conduirait tout le monde, y compris les Français, à se ranger derrière la puissance américaine laquelle les défendrait à ce qu'ils jugent être le meilleur rapport qualité-prix. Les Français, eux, avaient confiance dans le poids de la logique. Or cette logique dicterait aux Européens, y compris aux Britanniques, d'assumer leur propre puissance pour être en mesure de défendre leurs propres intérêts et d'éviter d'être à la merci de quiconque, à commencer par l'Amérique.

D'emblée, les Etats-Unis étaient hostiles au lancement de l'Europe de la défense. Car malgré les divergences de fond, l'initiative franco-britannique a bel et bien changé la donne : l'ancien monopole de l'OTAN dans les affaires de sécurité européenne a été remplacé du jour au lendemain par une sorte de cohabitation entre l'UE et l'Alliance. Mais les Américains ont tout de suite vu aussi les vertus du scénario pragmatiste, ils se sont donc contentés d'ériger des garde-fous stricts contre toute éventuelle dérive autonomiste. Washington a ainsi posé trois conditions (connus sous le nom de 3D) à l'Europe de la défense.[1] Pas de « découplage » du processus européen de prise de décision de l'OTAN, ce qui devait garantir le « droit du premier refus » à l'Alliance. Pas de « duplication » des capacités et des structures de l'OTAN, ce qui devait empêcher l'UE de se doter d'instruments qui lui permettent d'agir de façon indépendante. Pas de « discrimination » à l'égard des alliés non membres de l'UE, ce qui signifiait que la politique européenne naissante devait être structurellement ouverte à une interférence permanente.

La défense européenne a donc évolué jusqu'ici dans ces limites imposées dès l'origine, que les Britanniques ont d'ailleurs constamment veillé à faire respecter de l'intérieur, par un travail de sape aussi efficace que minutieux. Une situation qui ne fut pas forcément déplaisante pour la plupart des Etats membres. Car ceux-ci s'accommodent facilement, par atlantisme, pacifisme et/ou manque de volontarisme, avec tout ce qui leur permet de se dédouaner de leurs responsabilités en matière de défense. Sauf que, aujourd'hui, face à une conjonction unique d'événements, la logique devrait prendre le pas, enfin normalement...

### **Un alignement des planètes sans précédent**

Jamais depuis le lancement de la défense européenne les circonstances ne lui ont été aussi favorables qu'aujourd'hui. Le vote du Brexit a mis sur la touche les éternels poseurs de veto britanniques, et l'élection de Donald Trump à la présidence des Etats-Unis a brusquement mis en lumière les incertitudes liées à une posture de dépendance et de suivisme. Qui plus est, ces deux événements majeurs surviennent dans un contexte où déjà tout plaidait pour une véritable prise en compte des enjeux de sécurité et de défense par les Européens.



L'Amérique du président Obama avait déjà évoqué le spectre d'un « désengagement », à travers l'annonce du pivot vers l'Asie[2] ou la fameuse mise en garde lancée aux Européens par Robert Gates, alors Secrétaire à la défense.[3] De surcroît, les contreparties à payer pour ce « parapluie » incertain (voire illusoire)[4] étaient devenues de plus en plus insupportables. Que ce soit l'aventurisme militaire en Irak ou en Afghanistan, les sanctions anti-russes dont l'Europe doit supporter les frais, ou la mise à mal de la BITDE (base industrielle et technologique de défense européenne) dépourvue de fonds qui vont plutôt à l'achat de matériel américain – la dépendance militaire se paie. S'y ajoutent encore les humiliations successives, suite aux fuites de la NSA (affaire Snowden) ou au scandale des câbles diplomatiques ébruités par Wikileaks.[5] Accessoirement, sur le plan personnel, la Haute représentante de l'UE, contrairement à son prédécesseur, n'est pas allergique aux uniformes, et le président de la Commission, contrairement à son prédécesseur, a toujours été en faveur d'une défense européenne autonome.[6]

Tout compte fait, le vote du Brexit ne pouvait pas tomber mieux et l'élection de D. Trump était, du point de vue de la défense européenne, la cerise sur le gâteau. Dans ces circonstances, rien de surprenant à ce qu'aux yeux du ministre français de la défense « *cela commence à devenir intéressant* ». [7] De son côté, le directeur de l'état-major de l'UE constate que « *tout est en train de bouger très vite et ce n'est pas près de ralentir* ». Certes, « *le changement est constant, mais j'ai le sentiment que maintenant le changement se fait à très grande vitesse* ». [8] Reste à voir si cette dynamique, incontestable, suffit à remettre la défense européenne sur les bons rails.

### Les verrous à faire sauter

Pour ce qui est des avancées vers une véritable autonomie, elles se heurtent à chaque fois, inévitablement, aux trois conditions (les 3D) censées assurer la soi-disant complémentarité avec l'OTAN. A commencer par l'exigence de non-découplage qui, au fil du temps, s'est traduite par le refus américain de voir les Européens se mettre d'accord sur une position commune avant d'arriver aux discussions dans l'Alliance. Or le « pacte de sécurité européen », présenté en septembre par le couple franco-allemand, souhaite institutionnaliser un Conseil des ministres de la défense. [9] Dans une tribune conjointe, les ministres des affaires étrangères français et tchèque ont également proposé la tenue régulière d'un « Conseil européen de sécurité et de défense », pour les chefs d'Etat et de gouvernement. [10] Signe qu'un tel caucus européen ne fait toujours pas l'unanimité, les conclusions du Conseil des ministres se contentent d'évoquer « *la nécessité de discuter et de décider sur des sujets de sécurité et de défense à intervalles réguliers* ». Sans en préciser, pour l'heure, les modalités. [11]

Le deuxième volet des 3D concerne l'exigence de non-duplication. Celle-ci s'applique dans trois domaines précis, identifiés comme cruciaux pour préserver la primauté de l'OTAN/l'Amérique. Il s'agit des structures de commandement (le sempiternel débat autour d'un quartier général opérationnel proprement dit) ; des tâches respectives (à travers la remise en cause, ou pas, du monopole de l'OTAN sur la défense collective) et des capacités industrielles et technologiques (maintien ou pas d'une BITDE indépendante des Etats-Unis). Dans les trois cas, on touche à ce qu'il y a de plus sensible. L'absence d'un centre permanent de planification et de conduite des opérations militaires est l'une des anomalies les plus criantes de la PSDC. Elle résulte en une perte de temps, d'argent et d'efficacité. Et pourtant, les ministres de l'UE ne prévoient toujours pas une telle capacité, sauf pour les missions militaires sans emploi de la force, dites « non-exécutives ». [12]

Quant au principe de la non-duplication appliqué au secteur de l'armement, il s'agit, de la part des Etats-Unis de garder l'Europe comme leur marché captif. Et d'éviter surtout la mise en place de ce qu'ils appellent une « Europe forteresse », où la BITDE serait protégée par des dispositifs similaires aux réglementations américaines. Certes, la nouvelle Stratégie globale de l'UE dit vouloir « *créer une solide industrie européenne de la défense, laquelle est essentielle pour garantir l'autonomie de décision et d'action de l'Europe* ». [13] Et certes, le nouveau plan d'action de la Commission pose les jalons de ce qui pourrait devenir une sorte d'ébauche de politique industrielle dans le domaine. [14] Sauf que l'un comme l'autre refusent obstinément toute idée de protection et de préférence pour les industries et les produits européens. Et ceci à un moment où même les Britanniques commencent à s'interroger sur le bien-fondé de leur traditionnelle posture d'ouverture, qui leur a apporté surtout d'énormes pertes économiques et une dépendance excessive vis-à-vis des Etats-Unis. [15]

Concernant le dernier volet de la non-duplication, celui du partage des tâches, le Secrétaire général de l'OTAN répète à l'envie que les récentes initiatives de défense européenne « *n'ont rien à voir avec la défense collective* ». Il est vrai que, aux termes du traité de Lisbonne de l'UE, l'OTAN « *reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ». Sauf que les interprétations varient et que les temps changent. La menace terroriste et la pression migratoire qui pèsent sur l'Union font que ce n'est plus un tabou de parler, à l'UE, de l'intégrité des frontières et de la protection de l'Europe. L'invocation, par la France, de la clause de défense mutuelle de l'UE, après les attentats de 13 novembre 2015, a ouvert une brèche. [16] L'élection de D. Trump l'a amplifiée de façon exponentielle. Déjà pendant la campagne US, le président Hollande avait rappelé : « *Que chacun sache bien que si les Etats-Unis font un choix de s'éloigner, l'Europe doit être capable de se défendre par elle-même.* » [17] Depuis, le choc est tel que certains vont jusqu'à discuter de la possibilité d'une dissuasion nucléaire européenne. [18]

Finalement, le troisième D, à savoir la condition de non-discrimination, se retrouve aujourd'hui transposée à l'intérieur de l'UE, pour exiger « l'inclusivité » d'une éventuelle initiative d'avant-garde. En effet, alignement exceptionnel des planètes ou pas, un accord de l'ensemble des Etats membres sur les implications concrètes de l'autonomie stratégique est, tout simplement, inconcevable. D'où l'importance de l'idée de pouvoir

se regrouper à quelques-uns pour se fixer des objectifs plus ambitieux. D'où aussi la crainte des autres, plus réticents voire hostiles en matière d'autonomie, de se voir ainsi contournés. Or, compte tenu de l'extraordinaire fenêtre d'opportunité aujourd'hui, les appels ne manquent pas pour lancer une avant-garde soit à l'intérieur, soit à l'extérieur du traité.[19] Sauf que le risque est grand de la voir vidée de sa substance. Le scénario « inclusif » et « modulaire » vers lequel les discussions s'acheminent va à l'encontre de ce qui serait sa raison d'être.[20] Car une véritable avant-garde se distingue fondamentalement des autres configurations du type « géométrie variable » ou « Europe à la carte ». Notamment parce qu'il s'agirait d'un format unique dont les participants poursuivraient tous le même objectif: celui d'une réelle autonomie stratégique.

\*\*\*

[1] Madeleine K Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, in *Financial Times*, 7 décembre 1998.

[2] *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, janvier 2012.

[3] *Transcript of Defense Secretary Gates's Speech on NATO's Future*, 10 juin 2011.

[4] Voir de l'auteur : *Un pour tous, tous pour un ? (Partie 1 : l'OTAN et ses garanties en trompe-l'œil)*, 13 mai 2014 et *Un pour tous, tous pour un ? (Partie 2 : interrogations dans l'Alliance)*, 29 octobre 2014.

[5] Voir de l'auteur : *Wikileaks - sous un PRISM transatlantique*, 16 juillet 2013 et *NSA/Europe : Ordre dans le désordre*, 31 octobre 2013.

[6] Le prédécesseur de Federica Mogherini, la britannique Catherine Ashton avait fameusement interdit les uniformes militaires dans les couloirs du Conseil. Jean-Claude Juncker, alors Premier ministre du Luxembourg s'est joint à la seule initiative de défense européenne digne de ce nom, mais mort-née, la déclaration de Tervuren d'avril 2003, en compagnie de la France, la Belgique et l'Allemagne. Son prédécesseur à l'UE, J. M. Barroso, l'ancien Premier ministre du Portugal, s'était illustré, lui, en se rangeant du côté des Etats-Unis lors du déclenchement de la guerre d'Irak.

[7] Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, à la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 16 novembre 2016.

[8] Général Esa Pulkkinen, *The Changing Security Environment and the EU Military Staff*, in *Impetus (Magazine de l'Etat-major de l'UE)*, n°22 automne-hiver 2016, pp4-5.

[9] Communication de Mme Marietta Karamanli et M. Joaquim Pueyo sur la proposition franco-allemande d'un « pacte de sécurité », à la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 30 novembre 2016.

[10] *Vers une autonomie stratégique de l'Europe*, Tribune conjointe de M. Jean-Marc Ayrault et de M. Lubomir Zaoralek, parue dans le quotidien « Ouest France », 14 novembre 2016.

[11] *Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale dans le domaine de la sécurité et de la défense*, 14 novembre 2016, p.2.

[12] *Ibid.* p.12.

[13] *Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Commission européenne/Service européen pour l'action extérieure, juin 2016, p9.

[14] Voir de l'auteur : *La Commission change, timidement, de logiciel sur la défense*, Note d'actualité IVERIS, 3 décembre 2016.

[15] Voir de l'auteur : *Les Britanniques commencent à se poser des questions sur leur relation spéciale avec l'Amérique*, Note d'actualité IVERIS, 11 décembre 2016.

[16] Voir de l'auteur : *Suite aux attentats de Paris, l'Europe de la défense renaîtra-t-elle de ses cendres ?*, Note d'actualité IVERIS, 18 novembre 2015.

[17] François Hollande, *Déclaration à l'arrivée à Bratislava*, 16 septembre 2016.

[18] *Europeans Debate Nuclear Self-Defense after Trump Win*, Spiegel International, 9 décembre 2016. Par l'équipe de Der Spiegel: Konstantin von Hammerstein, Christiane Hoffmann, Peter Müller, Otfried Nassauer, Christoph Schult, Klaus Wiegrefe. Voir aussi de l'auteur : *En cas de retrait US, un parapluie nucléaire « européen » ?*, Note de veille IVERIS ? 10 décembre 2016.

[19] Voir, par exemple, Paolo Gentiloni, *EU needs 'Schengen for defense'*, Politico, 15 septembre 2016.

[20] Sur le concept d'avant-garde voir de l'auteur: *Une avant-garde pour préserver et renforcer la souveraineté européenne*, in « *Pour une Europe européenne - une Avant-garde pour sortir de l'impasse* », dir. Henri de Grossouvre, Xenia Editions, 2007, pp 22-34.

Downloaded from:

[http://iveris.eu/list/notes\\_danalyse/226-les\\_points\\_de\\_blocage\\_lancinants\\_de\\_leurope\\_de\\_la\\_defense](http://iveris.eu/list/notes_danalyse/226-les_points_de_blocage_lancinants_de_leurope_de_la_defense)