

Les limites de l'Europe de la défense

Depuis la fin de la Guerre froide, les États membres de l'Union européenne ont mis en chantier une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), prolongée bientôt par une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ils répondaient ainsi à une exigence implicite des pères de la construction européenne qui se proposaient d'édifier pas à pas une fédération européenne, mais avaient échoué lors de la tentative de création de la Communauté européenne de défense (CED), et à l'invitation formelle de Léo Tindemans qui indiquait en 1975, dans un rapport au Conseil européen : « L'Union européenne restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas de politique de défense commune¹. » Le traité d'Union européenne (TUE) de 1992 soulignait la distinction entre la PESC, la politique de défense, envisagée « à terme », et la défense commune, qui pourrait en résulter « le moment venu ». Mais c'est l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui était alors chargée, pour une période indéterminée, de jouer le rôle d'interface entre l'UE et l'OTAN.

C'est au sein de cette dernière que la France et l'Allemagne envisagent ensuite de développer une identité européenne de sécurité et de défense (IESD)², mais à la suite du sommet franco-britannique de Saint-Malo et des sommets européens de Vienne et d'Helsinki (1998-1999), l'Union européenne, tirant les leçons de l'intervention au Kosovo, se donne un cadre favorable à la coopération militaire et policière, l'UEO étant mise en sommeil. Des structures sont alors mises en place (Comité politique et de sécurité, comité militaire, état-major de l'UE), des objectifs sont fixés, les capacités militaires et de police jugées nécessaires pour conduire des opérations de gestion des crises sont recensées. Le Conseil européen de Laeken (2001) peut ainsi adopter la déclaration d'opérationnalité de la PESD. Depuis 2003, ce dispositif a permis de conduire une vingtaine de missions de gestion des crises en Europe et en Afrique, mais aussi au Proche-Orient et en Asie du Sud-Est. Le bilan concernant la PESD, présenté au Conseil européen, est donc positif.

Mais quelles que soient les évolutions en cours, les limites du projet d'une Europe de la défense apparaissent rapidement : elles tiennent à la nature même de l'Union européenne, mais aussi aux différences d'ambition entre ses membres qui se traduisent notamment par l'inégalité des efforts accomplis.

¹ Rapport de M. Tindemans, premier ministre de Belgique au Conseil européen, Bruxelles, 29 décembre 1975, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/76, OPOCE, Luxembourg.

² Concept commun franco-allemand de Nuremberg, 9 décembre 1996, voir <http://mjp.univ-perp.fr/defense/1996nuremberg.htm> Les autres textes mentionnés dans ce rapport sont également disponibles sur notre site Internet aux rubriques défense ou Europe.

Les limites tenant à la nature de l'Union européenne

L'Europe n'est pas un État. Au contraire des États-Unis, elle n'a pas de centre de décision unique. La défense notamment incombe toujours aux États membres. Chaque État est responsable de son intégrité territoriale et du maintien de l'ordre public. Le traité de Lisbonne³ rappelle que l'Union « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. » (article 4 nouveau du TUE modifié⁴). Il n'est pas question, dans le cadre de la PESD, de créer une armée européenne. Nous avons donc, au sein de l'Union, vingt-sept armées formées et équipées pour la défense nationale et dont la coordination et l'interopérabilité doivent être assurées. Il n'y a pas de budget de défense européen, mais vingt-sept budgets particuliers. Chaque pays conserve son propre ministère de la défense, ses structures d'analyse et de commandement, ses états-majors, ses écoles militaires, ses infrastructures... L'unification de ces structures pour faire disparaître des dépenses redondantes ou même la spécialisation des États pour réaliser des économies d'échelle se traduiraient par des abandons de souveraineté et des limitations de l'indépendance nationale jugés inacceptables⁵.

Chaque État définissant sa politique étrangère et sa politique de défense, la PESC et la PESD résultent de l'addition de ces politiques et de compromis entre les États membres. Ainsi l'Union demeure souvent incapable de définir une position diplomatique commune en raison des divergences d'intérêts entre ses membres. On a pu le constater notamment en 2003, au moment de l'intervention américaine en Irak ; on vient encore de le remarquer concernant la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, ou maintenant à propos de la crise au Tibet. Bien que l'Union ait souhaité se doter « d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles », elle ne dispose pas de forces propres et l'exécution d'une mission repose donc sur les moyens – fort inégaux – mis à disposition par les États membres, au cas par cas.

Le traité de Lisbonne prévoit l'évolution de cette politique européenne de sécurité et de défense à laquelle est consacré le titre V du TUE modifié. Selon l'article 42 : « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. » Mais l'alinéa suivant rappelle que certains États membres « considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ». Or, 21 des 27 États membres de l'Union appartiennent aussi à l'Alliance atlantique et l'unanimité est toujours requise pour les décisions ayant des implications militaires et pour les questions de défense, sous la seule réserve de la clause d'abstention constructive. L'éventualité d'une divergence globale entre l'Union et l'Alliance est donc totalement invraisemblable, la seule hypothèse sérieuse est la division éventuelle des Européens à propos d'une initiative américaine.

³ *Journal officiel de l'Union européenne*, C306, 17 décembre 2007, 274 pages.

⁴ On trouve sur le site <http://www.europa.eu> la version consolidée du traité d'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, incorporant les modifications introduites par le traité de Lisbonne.

⁵ Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée*, Michalon, Paris, 2005, p. 69-70.

Trois dispositions du traité de Lisbonne méritent d'être soulignées : la clause de défense mutuelle, une clause de solidarité plus générale et une définition élargie des missions de sécurité et de gestion des crises.

Le traité de Lisbonne reprend tout d'abord, en l'édulcorant, l'engagement souscrit dans le cadre de l'UEO⁶. Cette clause de défense mutuelle figure au paragraphe 7 du même article 42 du TUE modifié : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir ». La nouvelle rédaction oublie simplement la précision « militaires et autres » qui figurait à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié.

En revanche, la nouvelle clause de solidarité, qui fait l'objet de l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), oblige l'Union à mobiliser « tous les éléments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres » dans deux hypothèses : pour faire face à une attaque terroriste et en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. La décision est prise par le Conseil.

Les missions de sécurité et de gestion des crises, assignées à l'origine (en 1992) à l'UEO, étaient définies jusqu'ici par la déclaration de Petersberg⁷, reprise plus tard à l'article 17.2 du TUE : « Les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. » Ces missions reçoivent une définition élargie à l'article 43 du TUE modifié par le traité de Lisbonne, qui reprend les dispositions de l'article 309 du projet de traité constitutionnel. Elles comprennent désormais « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits ».

L'exécution d'une mission reposant sur les capacités fournies par les États membres, ceux-ci s'engagent à améliorer leurs capacités militaires, la réalisation de cet objectif devant être favorisée par l'Agence européenne de l'armement dont la création anticipée a été décidée par le Conseil européen de juin 2003.

Dans le domaine de l'armement en effet, le souci de préserver l'autonomie de décision et d'action a un coût croissant. Pour faire face à l'inflation des matériels et à la diminution des budgets qui entraînent la réduction des commandes et des séries, les Européens se sont engagés dans une politique de réalisation en commun de programmes d'équipement, puis dans une tentative d'intégration des marchés, visant à substituer des entreprises européennes aux entreprises publiques et aux champions nationaux. Mais les gouvernements sont-ils disposés, pour obéir à cette logique économique, à renoncer à leur autonomie de décision ainsi qu'aux outils nationaux de production ? La France obéissait aux principes d'autosuffisance et d'indépendance en matière d'armement. Y renoncer, c'est mettre en cause l'indépendance nationale. En revanche, on peut aussi envisager la participation à des programmes pilotés par des entreprises américaines, voire la constitution d'entreprises « atlantiques » plutôt qu'européennes. Et lorsqu'il s'agit d'acheter des matériels « sur étagère », la préférence européenne ne joue pas nécessairement.

⁶ Le traité de Bruxelles, conclu en 1948 entre le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg a été modifié en 1954, pour permettre l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie, après l'échec du projet de Communauté européenne de défense (CED).

⁷ Déclaration de Petersberg, Conseil des ministres de l'UEO, 19 juin 1992, voir <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo92a.htm> et article 17.2 du TUE modifié (Nice).

L'Union devait donc disposer de « capacités militaires et civiles afin de gérer les crises internationales et d'apporter une aide humanitaire à ceux qui en ont besoin »⁸. Ces capacités ont été recensées lors des conférences d'engagement permettant de constituer un catalogue de forces. Un premier objectif global avait été fixé : Les États membres devaient être capables de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant une année au moins des forces militaires pouvant atteindre 60 000 personnes. Le déploiement de ces forces implique des moyens de commandement, de contrôle et de renseignement, l'équipement et la logistique nécessaires, ainsi que des unités pour assurer la relève. 90 % de ces forces sont fournies par les cinq pays majeurs de l'Union : Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie et Espagne (Eur5).

En mai 2004, un nouvel objectif a été fixé afin de permettre l'exécution de nouvelles missions. Il s'agissait de disposer d'une capacité de réponse rapide et de projection de forces, afin de lancer une opération cinq jours après la décision du Conseil et de commencer son exécution dans les dix jours. L'objectif de 13 groupements tactiques de combat (*Battlegroup*) de 1500 personnes a été alors fixé, afin de mener des opérations d'une durée de 30 à 120 jours. Depuis janvier 2007, l'UE est en mesure de mettre en œuvre simultanément deux opérations de réaction rapide avec ces groupements tactiques. Ces forces peuvent également être mobilisées dans le cadre de l'OTAN dont le dispositif est analogue.

Un accord avec l'OTAN, conclu le 17 mars 2003 (arrangements Berlin Plus), permet à l'Union de disposer d'un accès garanti aux capacités de planification de l'OTAN, ainsi qu'aux moyens et capacités de l'OTAN pour des opérations de gestion de crise dirigées par les Européens. Cet accord permet d'éviter la duplication des moyens, favorise l'interopérabilité des forces et permet de placer les mêmes forces soit à la disposition de l'OTAN, soit à la disposition de l'UE, selon le choix politique déterminé.

Mais il confirme que l'Union tend à devenir un sous système de l'OTAN. La définition des objectifs et les contraintes qui pèsent sur la politique européenne de sécurité et de défense suggèrent une hiérarchisation des missions. À l'OTAN, les missions les plus importantes, sous la direction des États-Unis ; à l'Union européenne, les missions requérant des moyens plus limités et exécutées dans son voisinage.

L'Union doit-elle se résigner à cette situation où se donner pour tâche – à l'avenir – de devenir une puissance globale, influente dans le système international ? Les dirigeants français ont toujours affiché une préférence en faveur de cette option, mais on peut douter de l'enthousiasme de la totalité de nos partenaires. On peut d'ailleurs se demander si les gouvernements nationaux, et le gouvernement français le premier, peuvent accepter de perdre les outils diplomatiques et militaires au profit d'un organe européen. Les opinions publiques sont-elles prêtes à accepter que la sécurité de leurs pays dépende de décisions prises par des dirigeants étrangers qui décideraient de la guerre et de la paix ? Bref, les Européens veulent-ils rompre l'alignement sur les États-Unis et se donner les moyens d'une diplomatie et d'une défense indépendantes ?

⁸ Voir notamment la déclaration du Millénaire, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.

C'est l'élargissement de l'OTAN qui précède en général celui de l'Union européenne, et le traité de Lisbonne reconnaît que pour la plupart de ses membres l'Alliance atlantique reste le fondement de leur défense collective. La politique de défense de l'Union devrait donc rester modeste et limitée aux actions de solidarité et à certaines missions de prévention des crises et de maintien de la paix, les opérations les plus importantes ayant lieu dans le cadre de l'Alliance atlantique. Les moyens que les États membres paraissent disposés à mettre au service de l'Union ne lui permettent pas de s'affirmer comme une puissance indépendante des États-Unis

Les limites de l'effort de défense des membres de l'Union

L'Union pour exécuter ses missions doit disposer de forces crédibles qui sont mises à sa disposition par les États membres. Ceux-ci se sont engagés, dès la rédaction du projet de traité constitutionnel en 2003, à améliorer leurs capacités militaires. En fait, les capacités des 27 États membres sont très inégales, de telle sorte que le traité de Lisbonne institue une coopération structurée permanente entre les États qui disposent des capacités militaires les plus importantes et qui acceptent de souscrire des engagements permanents et contraignants en vue des missions les plus exigeantes.

Pour apprécier l'effort européen de défense et le comparer à celui des États-Unis, nous n'avons retenu ici que les cinq principaux pays de l'Union : France, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne et Italie (Eur5)⁹. Les cinq pays retenus sont en effet ceux dont l'activité internationale est la plus importante ; ils fournissent à eux seuls 90% des capacités européennes disponibles pour la gestion des crises (54.000 sur 60.000 hommes) : l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie avec 12.000 hommes chacun et l'Espagne avec 6.000. Il existe entre eux une continuité géographique (ils forment un X à l'ouest de l'Union, la France constituant le point d'intersection des deux branches de cet X occidental) et leur agrégation donne une population totale à peu près égale à celle des États-Unis. Certes ces cinq pays (Eur5) ne forment pas un ensemble politiquement cohérent, mais comparer les États-Unis avec les 15 anciens membres de l'UE ou avec les 27 ne serait pas plus significatif en raison de la modestie de l'effort consenti par la plupart de ces pays.

Pour mesurer cet effort, on a utilisé les données fournies par l'OTAN en décembre 2007¹⁰ et certains chiffres ont été tirés de la base de données sur les dépenses militaires de l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI)¹¹. Cinq indices ont été retenus :

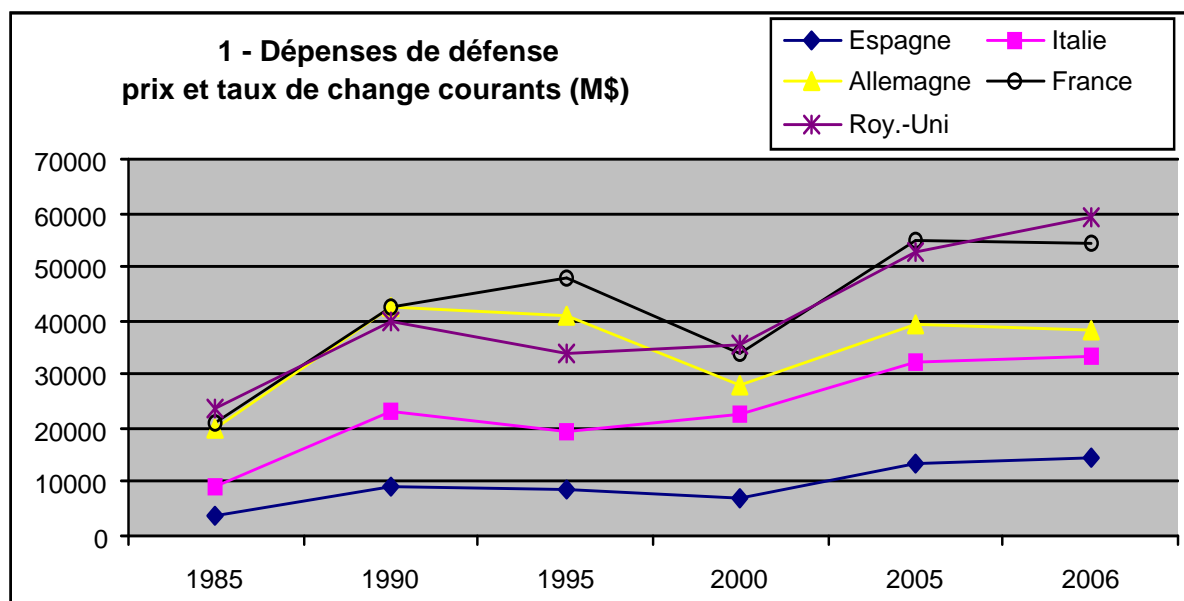
- le montant des dépenses de défense de chaque pays et son évolution depuis la fin de la Guerre froide ;
- la part des ressources (en pourcentage du PIB) que chaque pays consacre à sa défense et son évolution ;
- le nombre des militaires ;
- le montant des dépenses de défense par habitant ;
- le coût moyen d'un militaire dans chaque pays.

⁹ Au contraire de notre étude plus globale sur « L'effort européen de défense et ses implications budgétaires » in Jean Klein et alii, *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Economica, 2003.

¹⁰ Compendium OTAN -Russie sur les données économiques et financières concernant la défense, 20 décembre 2007. Les dépenses de défense sont fondées sur la définition OTAN, ce qui explique la différence avec les chiffres publiés par les médias français ou figurant dans les documents parlementaires.

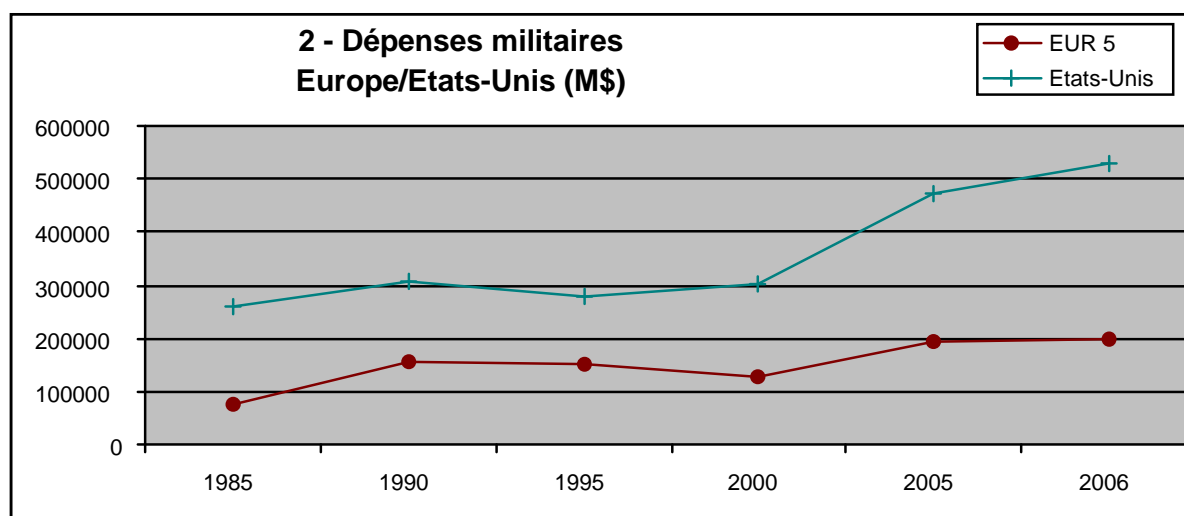
¹¹ <http://www.sipri.org>.

1 - Dépenses de défense - prix et taux de change courants (M\$)



Le premier graphique présente les dépenses de défense de l'Eur5, ainsi que leur évolution entre 1985 et 2006. Il montre que la France et le Royaume-Uni distancent nettement l'Allemagne, qui dépense moins en 2006 que ne dépensait la seule RFA en 1990. Ses dépenses sont aujourd'hui à peine plus élevées que celles de l'Italie, malgré le différentiel démographique. L'Espagne est largement au-dessous.

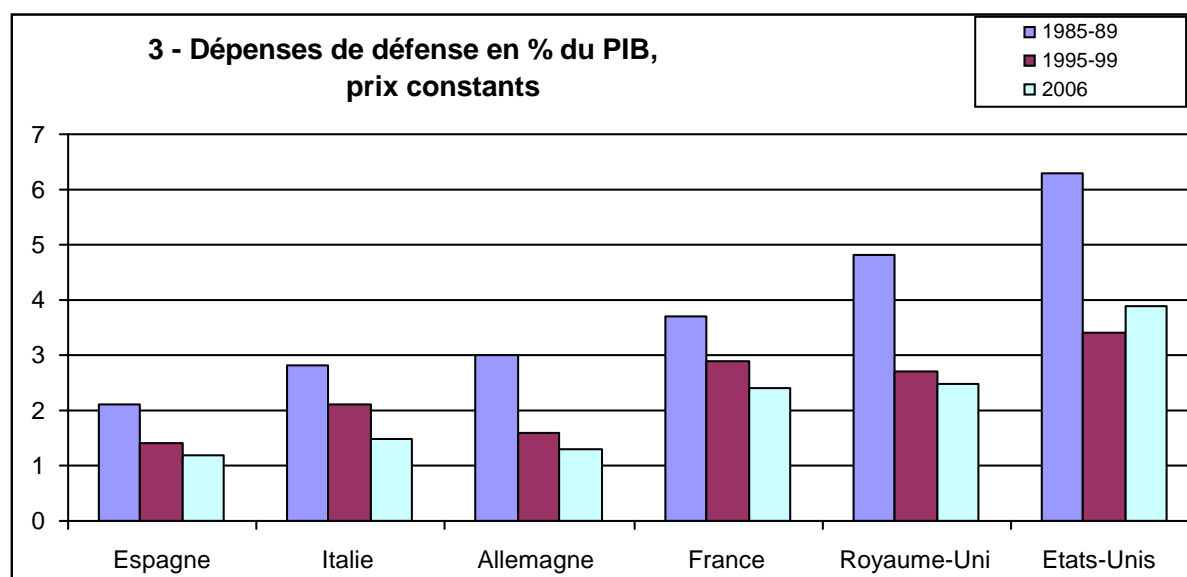
2 - Dépenses militaires Europe/Etats-Unis (M\$)



Le graphique 2 compare l'effort de défense de l'Eur5 et celui des États-Unis. Il permet de constater une évolution très contrastée : les dépenses de l'Eur5 ont augmenté beaucoup plus que celles des États-Unis entre 1985 et 1990, puis ont nettement baissé entre 1990 et 2000. En

revanche, elles connaissent une légère hausse (en dollars courants) bien plus modérée qu'aux États-Unis depuis l'élection de Georges W. Bush et les attentats du 11 septembre 2001. La comparaison de l'effort des Européens avec celui des États-Unis montre la disproportion des moyens financiers. L'effort budgétaire des États-Unis s'élevait en 2006 à 527 milliards de dollars, l'effort des cinq pays majeurs de l'Union, à 200 milliards seulement (France 54 ; Royaume-Uni 60 ; Allemagne 38 ; Italie 33 ; Espagne 14) pour une population et des ressources comparables¹².

3 - Dépenses de défense en % du PIB, prix constants

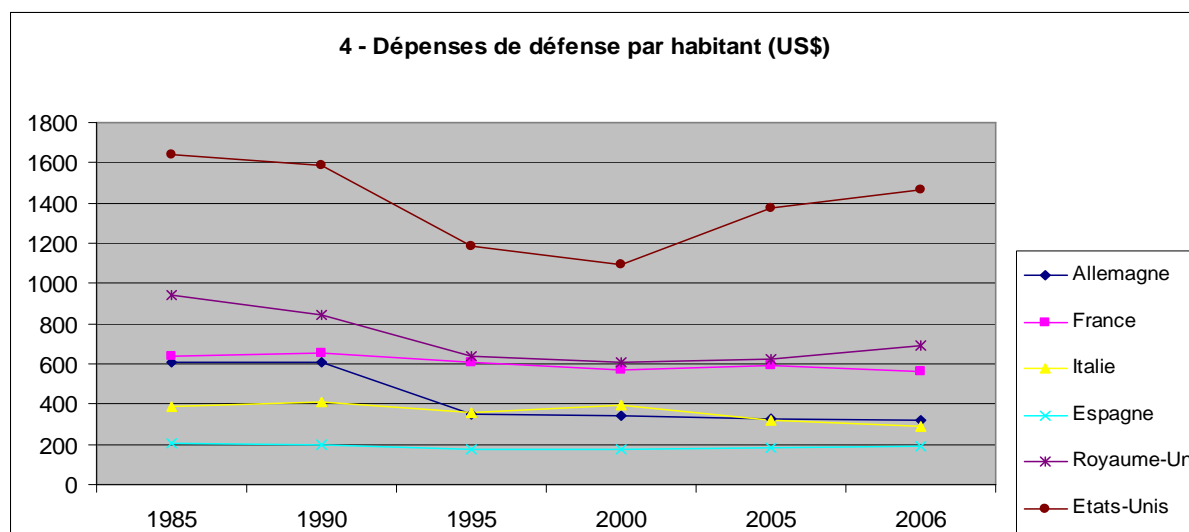


En pourcentage du PIB et à prix constants, la diminution de l'effort de défense depuis la fin de la Guerre froide devient nettement visible. Pour chacun des pays étudiés, la colonne de la période 1985-1989, la dernière de la Guerre froide, est toujours plus haute que les deux autres colonnes. En revanche, la colonne de 2006 est plus haute que celle de la période 1995-1999 pour les seuls États-Unis, qui ont relancé leur effort de défense depuis l'élection du président Bush et surtout depuis le 11-Septembre. Le Royaume-Uni a maintenu son effort durant la même période, alors que l'Allemagne a largement coupé le sien (de 3 à 1,3 %), ainsi que l'Italie et l'Espagne dont l'effort était déjà faible. La France dont l'effort était plus élevé que celui du Royaume-Uni jusqu'en 2005, a davantage réduit le sien en 2006.

La réduction de son effort de défense montre que l'Allemagne est plus attachée à son développement économique et à sa prospérité qu'à un hypothétique retour sur le devant de la scène mondiale. Et franchement, qui s'en plaindrait ! L'Europe souhaite rationaliser l'utilisation de ses moyens, mais leur accroissement impliquerait un retournement de tendance qui paraît aujourd'hui improbable.

¹² Chiffres tirés de la base de données sur les dépenses militaires de l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI), <http://www.sipri.org>.

4 - Dépenses de défense par habitant (US\$, prix de 2000)



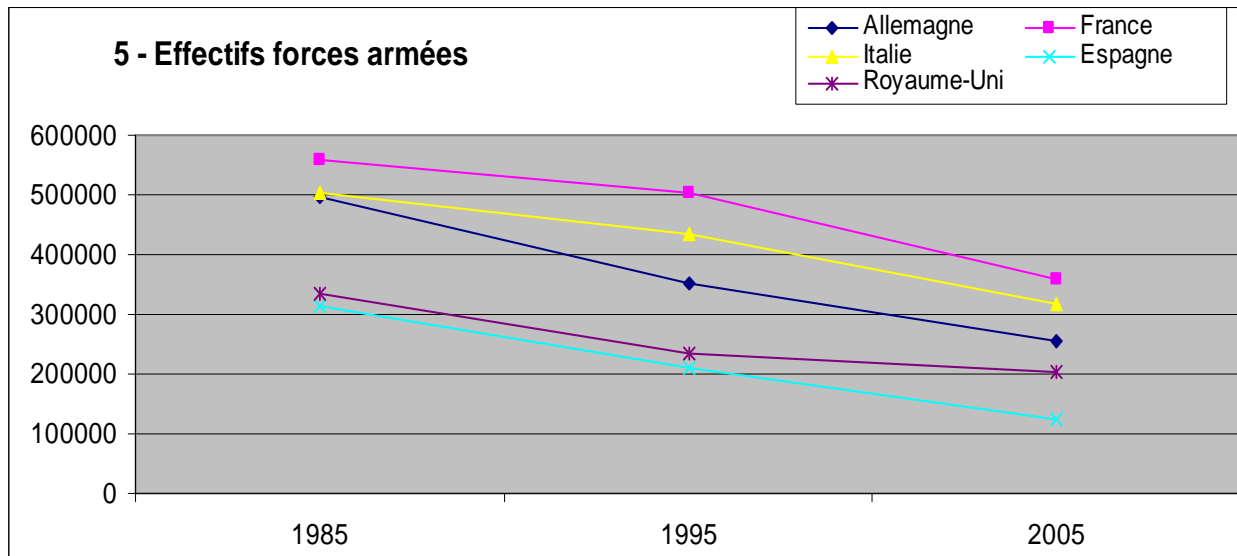
Le graphique 4 permet de mesurer l'effort de défense par habitant. Mesuré à prix constants (2000), il passe pour les Étatsuniens de 1643 \$ en 1985 à 1465 \$ en 2006, après avoir diminué jusqu'à 1096 \$ en 2000. Les Européens dépensent beaucoup moins. Les Britanniques, réduisant leurs dépenses de 940 à 693 \$, sont au-dessus des Français (623 \$). Les Allemands, qui étaient au niveau des Français en 1985, ont presque réduit leurs dépenses de moitié (de 610 à 322 \$) et ils sont maintenant au niveau des Italiens dont l'effort fléchit depuis 2004 (287 \$ en 2006), tandis que les Espagnols dépensent beaucoup moins encore (189 \$). En Europe, depuis 1995, ce sont les Norvégiens qui dépensaient le plus pour leur armée ; ils viennent d'être dépassés par les Britanniques en 2006 : 670 \$.

A prix courants, la contribution à l'effort de défense est ainsi pour un Français (875 \$ en 2006) ou un Britannique (990 \$) deux fois plus faible que pour un Américain (1756 \$), mais deux fois plus élevée que pour un Allemand (447 \$). L'Italien paie 514 \$ et l'Espagnol 284, distançant le Russe (244 \$) et le Chinois (37 \$)¹³.

Les différents graphiques confirment que les Français et les Britanniques assurent l'essentiel de l'effort de défense au sein de l'Union. Mais peuvent-ils poursuivre cet effort si leurs partenaires dans l'Union, qui sont aussi des concurrents sur les marchés, préfèrent limiter leurs engagements ? Devant le déficit budgétaire et la crise économique, les gouvernements seront tentés de trouver dans le budget de la défense les réductions de dépenses nécessaires.

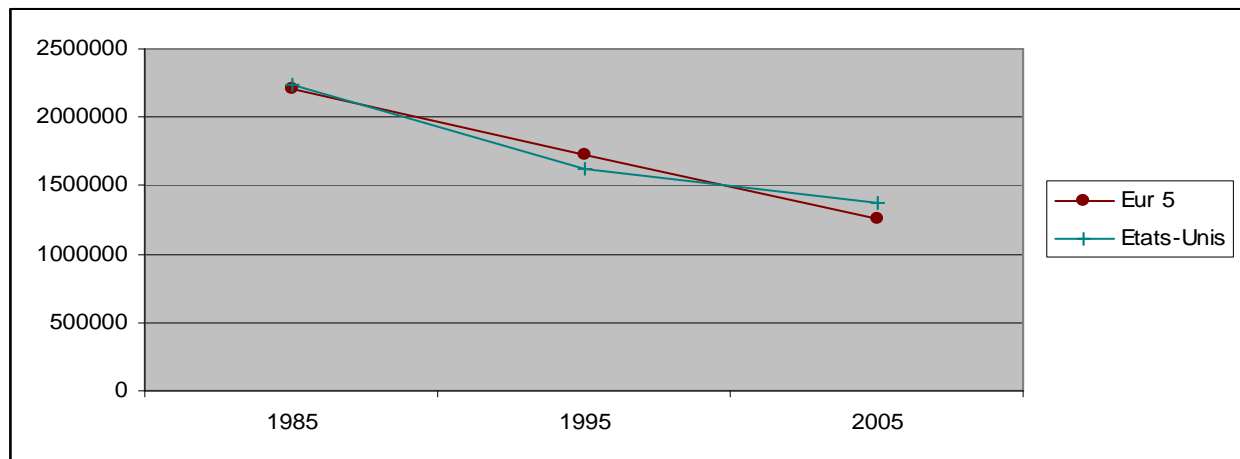
¹³ Chiffres tirés de la base de données sur les dépenses militaires du SIPRI, précitée.

5 - Effectifs des forces armées



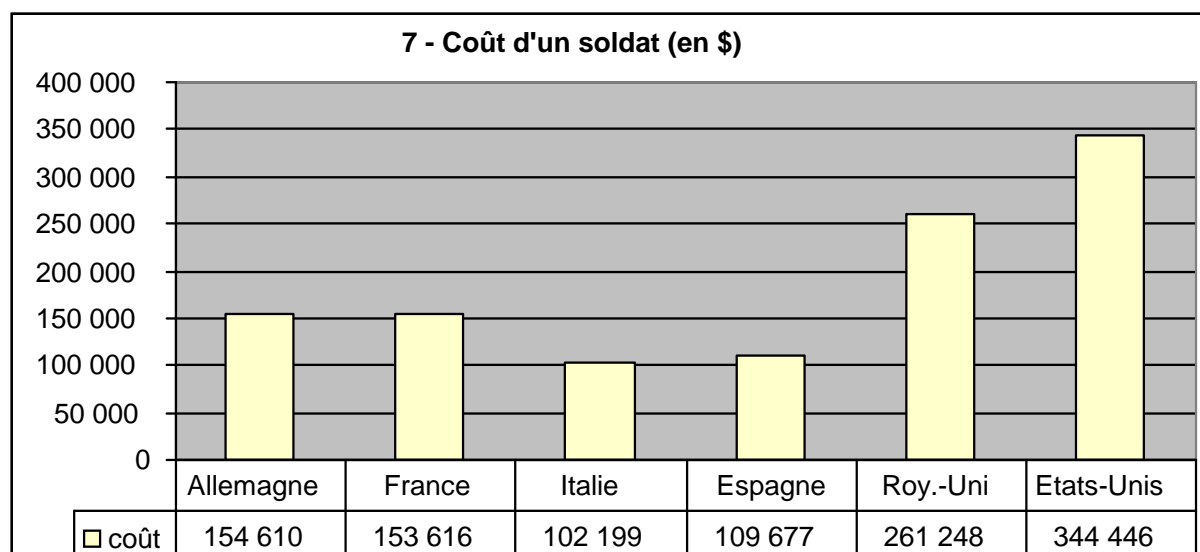
L'effectif des forces armées a partout diminué. Il s'agit aujourd'hui d'aligner des troupes bien équipées plutôt que les gros bataillons qui paraissent nécessaires durant la Guerre froide. On notera que les Britanniques conjuguent des dépenses soutenues avec de faibles effectifs, ce qui paraît être le signe d'un effort qualitatif, concernant notamment l'équipement des troupes.

6 – Comparaison Eur5 – Etats-Unis



La diminution des effectifs dans l'ensemble Eur5 et aux États-Unis est du même ordre, même si les troupes des 5, légèrement supérieures à celles des États-Unis en 1995 sont maintenant légèrement inférieures en nombre. Ce graphique doit être mis en relation avec le graphique 2. Les États-Unis ont des effectifs à peine supérieurs, mais des dépenses de défense plus de deux fois supérieures. Leur capacité supérieure de projection de forces notamment s'explique par cet effort plus soutenu.

7 - Coût d'un soldat (en \$)



Le dernier graphique précise ce qui vient d'être écrit à propos du graphique précédent. Il présente le coût moyen d'un militaire dans chaque pays. Il permet de constater que le soldat allemand et le soldat français ont le même coût (salaire, charges et équipement compris), sensiblement plus élevé que celui d'un soldat espagnol ou italien. Mais le soldat britannique et surtout celui des Etats-Unis coûtent bien plus cher. Les armées de ces deux pays sont mieux équipées que celles des autres pays européens, y compris l'armée française, pour laquelle la part de l'équipement dans le budget a diminué à la suite de la professionnalisation et malgré la baisse des effectifs. Au sein du budget français de la défense, le poids des dépenses en personnel est trop élevé, près de 60 %, contre 40 % au Royaume-Uni et 33 % aux États-Unis. Pour permettre l'exécution des programmes d'équipement, une réduction significative des effectifs doit donc être encore réalisée.

ooo

Avec la fin de la Guerre froide, aucune menace globale ne paraît peser sur l'Europe. Les risques sont plus diffus : le terrorisme, les conflits dans les régions voisines de l'Union. Les Européens, attachés à la prospérité économique, envisagent une puissance tranquille, pacifique, privilégiant la négociation et le multilatéralisme. Ils souhaitent toucher durablement les dividendes de la paix, et ne paraissent pas disposés aujourd'hui à se lancer dans une quête de la puissance. Ils semblent s'accommoder majoritairement, au moins dans les faits, de la domination protectrice des États-Unis.

La construction de l'Europe a souvent été présentée comme le moyen de combattre la prépondérance des Etats-Unis, l'Europe de la défense comme une alternative à l'OTAN. Je pense qu'il s'agissait d'une erreur. La manière dont cette Europe de la défense s'édifie confirme qu'il s'agit d'un complément à l'Alliance atlantique. Le retour de la France dans l'organisation intégrée de l'OTAN, envisagé par le président Sarkozy, suggère que la France accepte désormais cette hiérarchie des organisations. Le rejet de la double intégration au sein des Communautés européennes et au sein de l'OTAN par le général de Gaulle rendait une Europe de la défense impossible. L'acceptation de cette double intégration permet aujourd'hui l'édification d'une Europe de la défense, mais au sein de l'Alliance atlantique. Il y a loin de l'Europe rêvée à la réalité.

Jean-Pierre Maury
Université de Perpignan