



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

15 janvier 2018

Défense européenne : entre mythe et réalité ?

Marie-Claire IDE

La défense de l'Europe est redevenue une source majeure de préoccupation à l'approche des élections européennes. Si le contexte stratégique lui semble favorable, son avenir n'est cependant pas garanti : le projet de défense européenne fait face à de nombreux défis.

Au mois de novembre, les déclarations d'Emmanuel Macron concernant la création d'une « véritable armée européenne » ont fait fureur dans la presse française. Dans un discours au Parlement européen, Angela Merkel a soutenu à quelques détails près, le Président français : « L'époque où nous pouvions sans problème compter sur d'autres est terminée » déplorait la chancelière allemande. Cette idée d'armée européenne qui agite le débat public depuis maintenant quelques semaines n'est pourtant pas nouvelle. En 2015 déjà, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, proposait ce même concept afin de faire face aux nouvelles menaces et de relancer la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui connaît une certaine inertie (Stroobants, 2015).

Pour les dirigeants, le choix du mot « armée » est une sorte de mot-clé plus facile à concevoir pour l'opinion publique. Il faut un langage simple et compréhensible : l'Europe veut assurer sa défense elle-même (Maulny, 2018). En réalité, il s'agit surtout d'« autonomie stratégique » et de « culture stratégique » : l'Europe doit se détacher des États-Unis et définir ses intérêts communs dans le domaine de la défense. Ce débat qui s'inscrit à quelques mois des élections européennes¹ est aussi une manière de montrer aux habitants de l'Union européenne (UE) que celle-ci a vocation à les protéger. Dans une période de grande instabilité internationale, la sécurité est considérée comme un enjeu central pour les citoyens européens.

La défense européenne : une histoire contrariée et inachevée

Pour comprendre les projets européens de défense en train de se mettre en place, il nous faut faire un bond en arrière. Après l'échec du projet de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, le sujet de la défense européenne a demeuré pendant des décennies un « sujet tabou » (Irondele et Vennesson, 2002). Durant la guerre froide, ce domaine fut entièrement confié à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Prudent, le traité de Maastricht de 1992 crée une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans le but d'introduire un débat concernant les questions relatives à la sécurité européenne. Mais c'est réellement le sommet de Saint-Malo qui constitue un tournant pour la défense européenne. En 1998, Jacques Chirac et Tony Blair proposent une « initiative européenne de défense ». Ce sommet est souvent considéré comme le point de départ de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pourtant déjà partie intégrante à la PESC dès 1992 (Priestley, 2018).

Par la suite, plusieurs structures aux acronymes inédits voient le jour avec le Conseil européen d'Helsinki : Comité politique et de sécurité (COPS), Comité militaire de l'UE (CMUE), État-major de l'UE (EMUE). L'accord de Berlin en 2002 permet à l'UE de mettre en place plusieurs opérations militaires qui débouchent sur des envois de soldats comme en Bosnie et en Macédoine en 2003 ou encore en République démocratique du Congo entre 2004 et 2006. Ces opérations marquent pour la première fois le déploiement significatif d'écussons européens sur des théâtres étrangers. Néanmoins leur ampleur reste modeste, relevant plus d'interventions policières et humanitaires, voire de formation, que d'un véritable engagement armé (Priestley, 2018).

¹ Les élections européennes auront lieu le 25 mai 2018.

Le traité de Lisbonne signé en 2007 marque un autre tournant dans le domaine de la défense. Il vient renforcer la PESD qui change de nom et devient la Politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC) afin d'insister sur l'objectif de défense commune. Le traité instaure une clause de défense mutuelle (dans le cas où un État membre subirait une agression armée) et une clause de solidarité (si un État membre est victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe, une certaine assistance de l'UE sera apportée à sa demande) et crée le Service européen d'action extérieure dont l'objectif est de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère de l'UE afin d'accroître son influence dans le monde (Menon, 2011). Néanmoins, si des progrès ont été menés en termes de défense européenne, le projet reste aujourd'hui inachevé par manque de vision commune des États membres dans le domaine de politique étrangère.

Un contexte géopolitique favorable

Les choses ont incontestablement changé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Nous faisons face aujourd'hui à un monde multipolaire dont les menaces semblent pouvoir venir de partout. Il ne serait pas totalement faux de dire que plus aucun pays européen ne se sent réellement en sécurité (Gros-Verheyde, 2018). À commencer par les pays baltes et les pays de l'Est comme la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie qui voient dans le conflit russo-ukrainien la résurgence tragique d'une période sombre de leur histoire. La crise dite des « migrants » est un véritable traumatisme pour l'Espagne, l'Italie, la Grèce ou la Hongrie, ces pays en premières lignes qui jusqu'ici n'avaient jamais été confrontés à ce type de situation. Par ailleurs, la nouvelle vague de terrorisme qui a principalement frappé l'ouest de l'Europe inquiète ces pays qui souhaitent pour beaucoup rétablir le contrôle à leurs frontières.

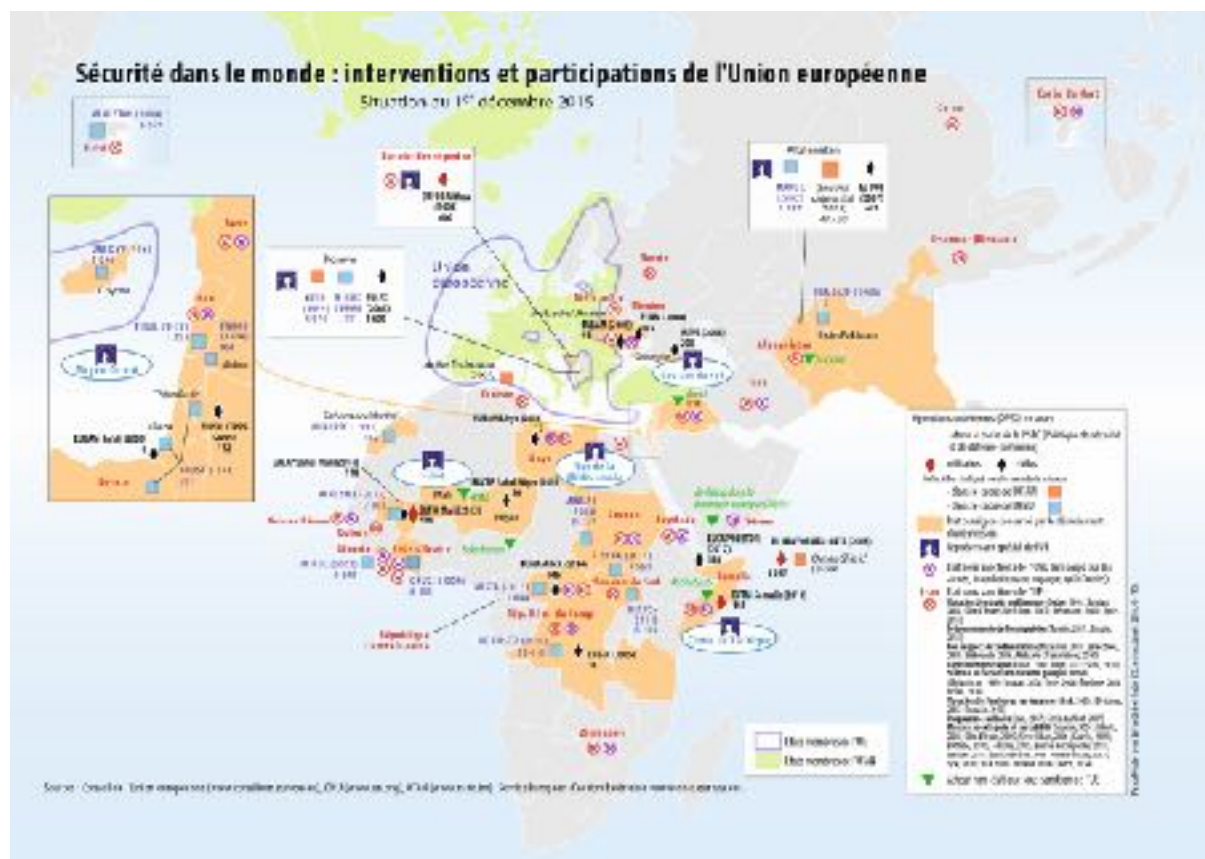
L'Europe doit également faire face à une instabilité internationale croissante dans son voisinage immédiat. Plusieurs conflits civils majeurs se déroulent actuellement au bord de l'Europe : le conflit syrien et irakien, mais aussi le conflit libyen qui concerne directement l'Italie et Malte en raison de leur situation géographique. Plus au large, les guerres interminables d'Afrique préoccupent également : La France est concernée par ce qu'il se passe au Sahel, le Royaume-Uni par ce qu'il se passe au Nigéria et l'Italie par ce qu'il se passe dans la Corne de l'Afrique. Ces conflits s'ajoutent aux préoccupations intérieures des pays. En France par exemple, l'opération Sentinelle est déployée depuis 2015 pour faire face à la menace terroriste et protéger les « points sensibles » du territoire.

La tendance autocratique russe ne rassure pas, ses ingérences dans les campagnes électorales présidentielles occidentales encore moins. L'arrivée au pouvoir de Donald Trump en 2016 sonne le glas d'une époque. Le nouveau président américain n'a pas la même considération pour le vieux continent que ses prédécesseurs et le montre en tentant de casser tous les accords internationaux défendus par l'Europe (accord de Paris sur le climat, accord de Vienne sur le nucléaire iranien, traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, statut de Jérusalem, retrait des troupes américaines de Syrie). Et, pour le président turc Recep Tayyip Erdogan, les relations avec l'Europe et notamment l'adhésion à l'Union européenne, ne sont plus une priorité. Ce dernier n'hésite d'ailleurs pas à enfermer les journalistes européens sur son territoire, constamment accusés d'espionnage.

Par ailleurs, le vote des Britanniques le 23 juin 2016 sur l'abandon de l'appartenance de leur pays à l'Union européenne a résonné comme un véritable coup de massue auprès des Européens. Néanmoins, ce départ a été vu par beaucoup de dirigeants comme une réelle opportunité pour

relancer la défense européenne. En effet, le Royaume-Uni a marqué plusieurs fois son hostilité concernant le développement de fortes capacités européennes en la matière, privilégiant l'OTAN pour mener dans ce domaine (Santopinto, 2018). En 2010, David Cameron a promis que le pays quitterait l'Agence européenne de défense (AED), pour ensuite faire marche arrière deux ans après. Plus récemment, Michael Fallon, l'ancien ministre de la Défense britannique, déclarait en septembre 2016 : « la défense est pour l'OTAN, pas pour l'UE ».

Graphique 1



L'Europe et son « bouclier américain »

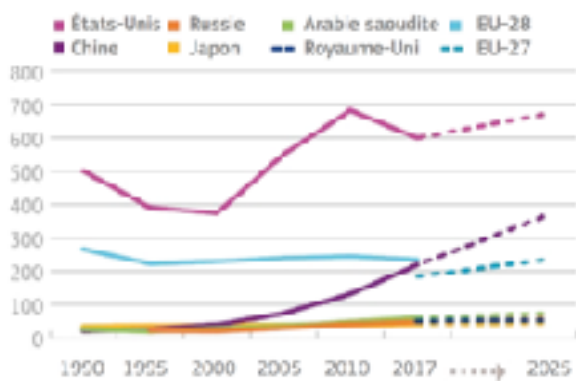
Sans le vouloir, Donald Trump a également favorisé la mise en orbite de l'Europe de la défense. Avec sa politique protectionniste ciblant les alliés européens et les doutes qu'il a laissé planer autour de son engagement en faveur de l'OTAN, le Président américain a finalement validé une bonne fois pour toutes la thèse selon laquelle l'UE doit impérativement développer une autonomie stratégique propre à travers une politique de défense commune (Santopinto, 2018). L'autonomie stratégique est un concept qui se mesure par rapport aux États-Unis, car c'est vis-à-vis d'eux que l'Europe doit acquérir son indépendance militaire. Face à un danger, les Européens ont beaucoup fait appel à leur grand voisin outre-Atlantique pour la protection de ses satellites, fournir des hommes, la fabrication de matériel comme les drones, des avions de transport ou encore des moyens de reconnaissance.

Les dernières interventions en Libye puis au Mali ont clairement montré les limites des budgets de défense européenne et le besoin d'une assistance extérieure (principalement américaine) à cause de l'absence de moyens globaux, de moyens logistiques, de renseignement, d'équipements et de matériels

(manque d'avions ravitailleurs, pas assez de porte-avions). Les forces militaires constituées à ce jour sont plutôt multilatérales que communes à l'ensemble des pays de l'UE (La documentation française, 2018). Il existe des structures comme le Groupe aérien européen (GAE), le Nordic Battle Group (NBG) ou la brigade franco-allemande qui ont déjà été engagés mais dans des opérations de faible envergure, car il n'y a pas de budget européen pour la défense à ce stade (La documentation française, 2018).

En réalité l'Europe vit depuis 1945, sous « protection militaire » américaine. Alors qu'il est préconisé de consacrer 2 % du PIB à l'effort de défense, la réalité des chiffres montre sur l'ensemble des membres de l'UE des dépenses qui se situent dans une fourchette qui va de 0,8% à 2,1 % stagnant à une moyenne de 1,3% (Couturier, 2018). Les dépenses en capital pour la recherche, le développement et la fabrication des équipements sont nettement insuffisantes. Les dépenses militaires n'ont cessé de baisser depuis 2008, ce qui a creusé le fossé avec les États-Unis, qui finançaient l'OTAN à hauteur de 75 % en 2015 (Stroobants, 2015). Alors que les États-Unis sont à 4%, parmi tous les membres de l'UE, seules les deux puissances nucléaires à savoir la France et la Grande-Bretagne, sont au-dessus de 2% (La documentation française, 2018).

Graphique 2 :



Mise en perspective des dépenses européennes en matière de défense. **Source:** Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (données de 2016, en milliards d'euros). Pris sur le site du Centre européen de stratégie politique.

La Chine seule dépense davantage pour ses armées que l'ensemble des pays de l'UE. Cette sorte de « bouclier américain » (Couterut, 2018) a pu se faire grâce au budget faramineux que les États-Unis dépensent chaque année (environ 600 milliards de dollars rien que pour 2018). Mais les sautes d'humeur incessantes du Président américain accompagné de ses « tweets assassins » ne rassurent pas les Européens. De plus, l'engagement prioritaire des États-Unis dans le Pacifique et la mer de Chine ne permet plus à l'Europe de pouvoir entièrement compter sur le pays de l'oncle Sam. Emmanuel Macron l'a bien compris. En janvier dernier lors de son premier grand discours sur les affaires militaires, il déclarait que « l'autonomie stratégique militaire et opérationnelle » était sa grande priorité. Plus récemment encore, le Président français déclarait dans une interview à CNN : « Je ne veux pas voir les pays européens augmenter leur budget de la défense pour acheter des armes américaines ou autres, ou des matériels issus de votre industrie (...) Si nous augmentons notre budget, c'est pour bâtir notre autonomie ».

Ces déclarations font évidemment référence à Bruxelles qui a choisi de s'approvisionner outre-Atlantique pour son matériel de défense. Pour remplacer ses F-16 vieillissants à partir de 2023, la Belgique a annoncé en novembre 2018 qu'elle achèterait au groupe américain Lockheed Martin, 34 avions de combat de type F-35. Sachant que le F-35 est un avion qui ne vole pas encore et que le coût

de fabrication n'a cessé de grimper au fur et à mesure que le projet rencontrait des problèmes techniques, ce choix a suscité certaines formes d'incompréhension chez nombre d'Européens. D'autant plus que des alternatives européennes existent. Il y a notamment l'Eurofighter fabriqué par Airbus et BAE, ou encore le Rafale de Dassault, qui ont tous deux déjà fait leurs preuves et qui sont bien moins chers.

Pourquoi le gouvernement belge, alors que le qu'il se prétend favorable à l'Europe de la défense a fait des choix qui évoquent le contraire ? Pour le Premier ministre belge, Charles Michel, les raisons sont purement techniques, pratiques : coordination plus simple avec les Pays-Bas, emport de bombes, interopérabilité au sein de l'OTAN... Mais pour Philippe Plouvier, directeur associé au Boston Consulting Group sur les questions de défense et d'aéronautique, ce choix est avant tout diplomatique : « Le choix de l'avion de chasse fait partie des achats les plus stratégiques pour un pays. C'est une arme de souveraineté et choisir une technologie, c'est s'engager pour 30 ou 40 ans. Vous êtes ensuite pieds et poings liés avec votre fournisseur (...) C'est très révélateur des alliances. Quand la Belgique choisit le F-35, elle choisit un parapluie de défense américain plutôt que franco-allemand ».

La nécessité de l'autonomie stratégique

Cet épisode belge, véritable coup dur pour la défense européenne, ne gâche néanmoins pas tous les efforts émis par les institutions européennes pour remettre en marche la défense européenne depuis trois ans. En effet, tous les nouveaux projets adoptés ont jusqu'à présent poursuivi un même objectif de fond : l'autonomie stratégique. L'initiative la plus importante prise dans ce cadre est sans aucun doute le Fonds européen de la défense (FED) créé par la Commission européenne en 2017. Doté de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027, ce fonds est destiné à financer des projets montés en coopération. Il vise à promouvoir des technologies et des équipements de pointe, à accroître la compétitivité du secteur comme notamment les PME et à favoriser la coopération entre États membres en matière de défense. Ainsi, 4,1 milliards d'euros seront alloués à la recherche, 8,9 milliards au développement de capacités militaires et une enveloppe de 6,5 milliards est prévue pour favoriser la mobilité militaire (Commission européenne, 2017).

Le but est de coordonner et d'amplifier les investissements réalisés au niveau national, sans se substituer aux États membres dans un domaine où la souveraineté reste prépondérante (Stroobants, 2018). Pour être éligibles à ce FED, les entreprises devront être basées dans l'Union européenne. Les prises de décisions ne pourront pas être contrôlées par une entité installée hors de l'UE. En clair, la filiale européenne d'un groupe américain, canadien, russe, chinois ou même britannique – le Brexit aura lieu cette année – ne pourra pas prétendre aux financements du FED. Les critères d'éligibilité européens seront donc similaires à ceux des Américains. Pour bénéficier de financements américains, les firmes doivent être basées aux États-Unis et employer exclusivement du personnel américain. Aujourd'hui, seuls 15% du matériel européen est fabriqué en coopération (Maulny, 2018). Avec le FED, on peut espérer doubler ce pourcentage dans les 10 ans qui viennent. C'est la première fois depuis le traité de Rome en 1957 que l'Union européenne financera de la défense au niveau communautaire (Maulny, 2018).

Étant donné que le Royaume-Uni négocie actuellement son retrait de l'Union européenne, il est donc difficilement concevable que le Tempest, c'est-à-dire le projet britannique visant à mettre au point un

nouvel avion de combat, soit éligible au FED (Lagneau, 2018). En effet, le programme Tempest a été confié à BAE Systems et Rolls Royce, deux groupes britanniques. Mais il implique également l'italien Leonardo (pour les systèmes électroniques) et le français MBDA (pour l'armement). Pour rappel, pour être éligible au Fonds européen de défense, il faut que le programme soit mené par au moins trois entreprises issues d'au moins trois États membres. C'est la raison pour laquelle Londres cherche des partenaires pour son Tempest, dont la Suède (Lagneau, 2018).

Si l'UE a bien compris qu'il était temps d'établir une réelle autonomie stratégique vis-à-vis des Américains – quoi que Donald Trump en dise ou en tweet – une question persiste quant à l'autonomie de l'UE vis-à-vis des Britanniques. L'UE doit-elle construire son autonomie stratégique avec le Royaume-Uni ou doit-elle devenir autonome aussi par rapport à ce pays ? Certains experts et analystes ont évoqué la possibilité de s'inspirer du modèle d'alliance militaire sur lequel se base l'OTAN² afin d'examiner de quelle manière le Royaume-Uni pourrait être associée à la PESC et à la PSDC (Santopinto, 2018).

Graphique 3 :



Membres de l'UE et membres de l'OTAN en Europe (2017).
Source: Centre européen de stratégie politique.

Brexit : un véritable enjeu pour la défense européenne

Depuis que le pays a signé son intention de quitter l'UE, les appels du pied venant de Londres pour maintenir son rôle au sein de la PSDC se sont multipliés. La perception britannique vis-à-vis de la défense européenne a radicalement changé et n'aura jamais été aussi constructive, ce qui est assez paradoxal (Santopinto, 2018). Le Royaume-Uni est passé de la posture sceptique et désintéressée à celle du demandeur qui tente de regagner la confiance de l'UE. Ainsi, dans le premier livre blanc sur le Brexit publié par le Royaume-Uni en 2017, Londres entend utiliser sa « (...) position privilégiée dans les affaires internationales afin de continuer à travailler étroitement avec l'UE dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense ». Comment expliquer ce regain d'intérêt pour ce qui fut leur bête noire pendant toutes ces années ? (Santopinto, 2018).

La réponse à cette question est simple et se résume à un seul nom propre, celui de Donald Trump (Santopinto, 2018). En accédant au pouvoir, le Président américain a miné le postulat sur lequel se base l'opposition historique du Royaume-Uni à la PSDC, qui repose sur une confiance inébranlable dans la fiabilité du partenariat transatlantique et de la « special relationship »³ entre Londres et

² Étant une alliance militaire, l'OTAN tend tout naturellement à rallier le plus de partenaires pour contrer leurs adversaires.

³ Expression couramment utilisée pour désigner les liens diplomatiques, économiques, militaires et culturels très étroits entre le Royaume-Uni et les États-Unis.

Washington (Santopinto, 2018). L'attitude de Washington dans des dossiers tels que le nucléaire iranien a permis aux Britanniques de s'en rendre compte. Par ailleurs, les programmes de défense de l'UE étant encore à un stade de développement, la défense est l'un des rares domaines politiques où une approche « à la carte » pourrait encore fonctionner, ce qui arrangerait davantage les Britanniques compte tenu du Brexit (Fox, 2018).

Après le Brexit, le Royaume-Uni souhaite continuer à participer à l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD), un projet qui vise à coordonner les budgets de défense du bloc européen et l'Agence européenne de défense (AED) qui a déjà conclu des accords avec l'Ukraine, la Norvège et d'autres pays pour leur permettre de participer à certains projets (Fox, 2018). Les Britanniques souhaitent également continuer à faire partie des groupements tactiques européens qui regroupent des soldats et des experts militaires dans des missions conjointes et espèrent même jouer un rôle « partiel » dans la coopération structurée permanente (CSP), qui permet aux États membres de développer conjointement des capacités de défense, d'investir dans des projets communs et de renforcer l'état de préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées. Le fait d'être membre de l'AED ou des groupements tactiques européens n'implique pas de compromis sur les « lignes rouges » du gouvernement de Theresa May en ce qui concerne le Brexit (Fox, 2018).

Il faut garder à l'esprit que la Grande-Bretagne est l'un des rares pays européens de taille moyenne à n'avoir pas négligé sa défense. Londres dispose en effet de la plus importante industrie de défense du continent. Les capacités militaires britanniques représentent entre 25% et 30% des capacités totales de l'UE (Santopinto, 2018). Sur les 20 premières sociétés européennes opérant dans ce secteur, neuf sont britanniques (Santopinto, 2018). Le Royaume-Uni fera donc perdre à l'UE plus d'un tiers de sa puissance militaire avec le Brexit. Par ailleurs, le Royaume-Uni est le deuxième plus grand bailleur de fonds militaire de l'OTAN. Il ne s'agit donc pas de savoir uniquement si l'UE veut être autonome stratégiquement par rapport au Royaume-Uni, mais si elle le peut.

Graphique 4



D'autant plus que plusieurs sites de production ou filiales établies au Royaume-Uni appartiennent à des sociétés européennes (Thales, Leonardo, Airbus) et vice-versa (Santopinto, 2018). Le missileier

européen MBDA par exemple, est détenu par Airbus Group (37,5 %), BAE Systems (37,5 %), et Leonardo (25 %). Londres possède donc plus d'un tiers du capital de MBDA via BAE Systems, mais c'est également un des principaux clients du missileier européen (Santopinto, 2018). MBDA est considérée aujourd'hui comme étant la principale réussite européenne en matière d'intégration industrielle dans le domaine de la défense. Cette entreprise va-t-elle être exclue des financements européens dans le futur ? Quid des entreprises du Royaume-Uni ayant un pied sur l'île et l'autre sur le continent ?

Lorsque le Royaume-Uni aura quitté l'UE, le destin des entreprises de défense britanniques et européennes risque de se séparer définitivement. Londres pourrait être contrainte à se tourner davantage encore vers les États-Unis, à moins qu'elle puisse continuer à collaborer avec l'UE. Mais pour cela, il faudra encore voir en quels termes cette dernière sera prête à l'accepter. Dans tous les cas, le Royaume-Uni ne peut aborder seul les multiples défis sécuritaires et économiques de ce monde. Depuis qu'elle a activé le Brexit, Londres n'a jamais été aussi constructive vis-à-vis de la défense européenne. C'est en risquant de la perdre qu'elle a compris sa valeur (Santopinto, 2018). Aujourd'hui, il est encore impossible de dire quelles seront les relations entre l'UE et le Royaume-Uni en termes de défense au-delà du 19 mars prochain.

Cultures stratégiques : où en est-on ?

Toutes les armées des pays membres de l'UE ne parlent pas la même langue, et ne fonctionnent pas de la même manière. Les visions en ce qui concerne la défense européenne sont également très différentes pour beaucoup de pays européens. L'absence de vision commune de politique étrangère empêche l'édification d'une politique de sécurité et de défense commune. Pour le moment, les États européens ne semblent pas prêts à faire converger leur politique étrangère, contrairement à ce qui a pu être le cas dans le domaine économique et financier à la suite de la crise de 2008 (La documentation française, 2018). Ce manque de vision commune dans le domaine de la défense est sans doute lié aux différentes préoccupations des pays de l'Union, car tous ne sont pas soumis aux mêmes menaces.

Aujourd'hui, le cauchemar des uns n'est pas le cauchemar des autres. La plus grande différence réside sûrement entre les pays de l'Est et ceux de l'Ouest de l'Europe. Comme dit précédemment, les pays d'Europe orientale sont obsédés par la menace russe et tiennent formellement au maintien de l'OTAN. Les revendications concernant la création d'une armée européenne donnent « des boutons » aux Polonais, peureux de voir affaiblir le lien entre l'Europe et les États-Unis (Kauffmann, 2018). D'un autre côté, la Grèce n'a pas de problème avec la Russie, mais redoute bien au contraire la Turquie, un pays qui ne préoccupe pas vraiment l'Europe de l'Ouest (Lafont Rapnouil, 2018).

En l'absence de vision commune dans le domaine de la défense, l'Europe ne pourra guère assurer la défense de ses États membres (La documentation française, 2018). Les Français l'ont bien compris, c'est pourquoi Emmanuel Macron a proposé en 2017 de créer l'Initiative européenne d'intervention (IEI). Le but, c'est de concevoir entre plusieurs pays européens, une culture stratégique européenne. Elle conduirait à une meilleure cohésion entre les différentes armées nationales lors d'interventions de l'UE et à permettre des interventions militaires plus rapides en faisant de la planification « à froid » (Maulny, 2018).

Il s'agirait par exemple de planifier des opérations militaires avant même que celles-ci aient lieu. Si

nous prenons l'exemple du Mali, la France avait planifié l'opération trois mois auparavant, dès octobre 2012. En effet, l'État français savait pertinemment qu'une intervention pourrait s'avérer nécessaire. Mais les partenaires européens n'étaient pas associés (Maulny, 2018). Le but est donc de pouvoir dialoguer et informer plus en amont, ainsi que partager les pratiques de planification. La particularité de l'IEI réside dans sa création en dehors de l'UE. Elle permet d'intégrer des pays non membres de l'UE. Ce qui pourra être le cas du Royaume-Uni lorsque Londres aura quitté l'UE⁴, mais aussi du Danemark qui est membre de l'UE, mais qui a fait un « opt out » par rapport à la politique de sécurité et de défense commune (Maulny, 2018).

À la suite des attaques terroristes qui se sont déroulées à Paris en novembre 2015, la France a demandé l'aide des autres États membres en activant pour la première fois la clause « d'aide et d'assistance » prévue par le traité de Lisbonne (Actualité Parlement européen, 2016). Cette clause stipule qu'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. Ainsi, l'Estonie a par exemple envoyé quelques dizaines de soldats en République centrafricaine afin d'aider la France dans ses effectifs de soldats. De son côté, la Croatie a offert à la France des munitions (Actualité Parlement européen, 2016). On peut considérer cet événement comme un des premiers pas vers l'IEI (Gros-Verheyde, 2018).

Défense européenne : différents scénarios élaborés

Le 1^{er} mars 2017, la Commission européenne a présenté un livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Dans ce document de réflexion, sont décrits trois scénarios pour progresser vers une union de la sécurité et de la défense d'ici 2025, que nous tenterons d'expliquer brièvement :

Dans le premier scénario, les États membres de l'UE-27 coopéreraient plus fréquemment qu'auparavant en matière de sécurité et de défense. Cette coopération resterait volontaire et les États membres ne seraient pas tenus, politiquement ou juridiquement, de suivre une direction commune en matière de sécurité et de défense. Les mesures visant à faire face aux menaces terroristes, les menaces hybrides ou la cybercriminalité, resteraient en grande partie de la compétence nationale. L'action de l'UE concernerait en partie des missions de renforcement des capacités, des petites opérations de gestion des crises, d'intensification des échanges de renseignements et de soutien de l'UE à la résilience des États membres. La coopération UE-OTAN se poursuivrait telle qu'elle est aujourd'hui. Certaines technologies essentielles seraient développées au niveau de l'UE mais le recours au FED⁵ pour l'achat et le financement de l'industrie serait limité.

Dans le deuxième scénario, les États membres de l'UE-27 s'achemineraient sur la voie d'une sécurité et d'une défense partagées. Ils feraient preuve d'une bien plus grande solidarité financière et opérationnelle dans le domaine de la défense. L'UE augmenterait considérablement sa capacité à déployer ses forces militaires et à participer pleinement à la gestion des crises extérieures, s'appuyant sur une compréhension plus vaste et plus poussée des menaces perçues. Il y aurait donc une plus grande convergence des cultures stratégiques. Les États membres se surveilleraient et s'assisteraient mutuellement en matière de cyberdéfense, ils partageraient des renseignements. Un corps européen

⁴ Le Royaume-Uni quittera l'UE le 29 mars 2018.

⁵ Fonds européen de la défense

de garde-frontières et de garde-côtes protégerait les frontières extérieures et il y aurait une réelle coordination entre l'UE et l'OTAN sur toutes les questions de sécurité militaires et non-militaires. Le FED serait davantage sollicité.

Enfin, selon le dernier scénario, les États membres approfondiraient encore plus la coopération et l'intégration pour se diriger vers une défense et une sécurité communes. L'interconnexion des intérêts de sécurité nationale conduirait à l'émergence de véritables intérêts européens en matière de sécurité. La solidarité et l'assistance mutuelle entre les États membres deviendraient ainsi la norme et la protection de l'Europe deviendrait une responsabilité de l'Union européenne et de l'OTAN. L'UE serait en mesure de mener des opérations avancées pour mieux protéger l'Europe, comme des opérations contre les groupes terroristes. Les capacités dans des domaines aussi divers que l'espace, la surveillance aérienne et maritime, les communications, le transport aérien stratégique et la cyberdéfense seraient acquises de manière commune par les États membres, avec le soutien du FED, afin de garantir des réponses immédiates.

Et le Royaume-Uni dans tout ça ?

Si ces trois scénarios n'abordent pas la question de la coopération avec la Grande-Bretagne en matière de défense, c'est tout simplement parce que celle-ci dépendra du scénario choisi par les États membres de l'UE. La demande du Royaume-Uni de se maintenir à la PSDC⁶ requiert en réalité un débat de fond sur la vision fondamentale de la défense européenne. Selon Federico Santopinto, chef de projet au GRIP⁷, elle peut être envisagée de deux manières :

Premièrement, la défense européenne peut être considérée comme une politique essentiellement intergouvernementale, qui vise simplement à améliorer la coopération entre les États membres afin de leur permettre d'être plus efficaces et performants, sans toutefois remettre en cause leur souveraineté. Selon ce point de vue, la PSDC devrait rester fondamentalement ce qu'elle est actuellement : une initiative déconnectée du processus d'intégration européenne. Deuxièmement, la défense européenne peut aussi être perçue aussi comme une politique ayant un deuxième objectif : celui justement de s'insérer dans le processus d'intégration européenne afin de le faire avancer, et de lui permettre de franchir une nouvelle étape, après celles de l'Euro, de Schengen ou du marché unique.

La défense européenne : outil d'intégration ou simple coopération intergouvernementale ? Tout dépend de la politique que l'UE voudra mettre en place. Si celle-ci est destinée à rester indéfiniment intergouvernementale, si elle est guidée uniquement par le pragmatisme sécuritaire et si elle ne prend aucunement en compte l'idéal européen, une approche flexible dans les négociations sur le Brexit serait alors cohérente (Santopinto, 2017). En effet, pourquoi refuser au Royaume-Uni d'accéder, d'une manière ou d'un autre, à la prise de décision de l'UE ? Dans une optique purement coopérative et déconnectée du processus d'intégration, se priver d'un partenaire aussi précieux et proche n'aurait pas vraiment de sens.

Par contre si la défense européenne est perçue comme un projet au service d'un objectif politique global et de long terme, qui est celui de l'intégration, la présence du Royaume-Uni dans la salle des

⁶ Politique de Sécurité et de Défense Commune

⁷ Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

commandes apparaîtra subitement comme une question plus délicate et complexe à traiter. Cette présence pose en effet un problème de souveraineté, historiquement inédit. Celui d'une « souveraineté européenne » nouvelle et en grande partie encore à construire (Santopinto, 2017). Cela ne signifie pas que le Royaume-Uni doit être totalement exclu des tractations qui précèdent la prise de décision de l'UE. Dans tous les cas, tout acteur international doit dialoguer avec ses voisins et alliés avant de faire des choix fondamentaux en matière de politique étrangère et de défense.

Conclusion

L'UE qui s'est construite sur les cendres de deux guerres mondiales ayant coûté la vie à 80 millions de personnes, a été inspirée par l'ambition d'une paix durable sur le continent européen (Commission européenne, 2017). Plus de soixante ans plus tard, la plupart des Européens ont ainsi joui d'une période de paix s'étendant sur trois générations et sept décennies, la plus longue de l'histoire mouvementée de l'Europe. Néanmoins, dans un monde où les puissances mondiales se réarment (la Chine a augmenté son budget de 150 % au cours de la dernière décennie et la Russie a investi 5,4 % de son produit intérieur brut (PIB) dans la défense en 2016), où les terroristes frappent en plein cœur des villes d'Europe et les cyberattaques se multiplient, la paix et la sécurité ne peuvent plus être considérées comme acquises (Commission européenne, 2017).

Graphique 4



Dans un espace où les marchandises, les services, les capitaux et les personnes circulent librement, il devient évident que la sécurité ne peut plus être cloisonnée ni entièrement garantie par des États membres agissant seuls. Les États sont tout simplement trop petits pour s'en sortir face à des géants comme la Russie ou la Chine. Bien entendu, il existe l'OTAN, mais l'Europe pourra-t-elle éternellement compter sur l'alliance Atlantique ? Qu'en sera-t-il le jour où les États-Unis annonceront leur retrait ? Ensemble, les pays européens se placent au deuxième rang mondial en ce qui concerne les dépenses militaires. Si l'Europe veut pouvoir faire face à la concurrence mondiale, elle devra regrouper et intégrer ses meilleures capacités industrielles et technologiques.

Cependant, si autonomie stratégique et culture stratégique semblent aujourd'hui devenues les nouveaux mots d'ordre pour construire une « véritable » défense européenne, il est encore trop tôt pour comprendre quelle sera l'évolution future de la défense européenne. « Les circonstances, aujourd'hui favorables, peuvent se retourner » expliquait Louis Gautier dans une interview au Figaro en novembre 2018. « La défense européenne a déjà connu, dans le passé, d'autres moments porteurs, notamment à la fin de la guerre froide ou après le conflit du Kosovo. Mais, à chaque fois, les dynamiques se sont enrayées. Pour que l'élan ne se brise pas cette fois-ci, il ne faut sous-estimer ni les difficultés de réalisation d'une entreprise qui s'inscrit nécessairement dans la durée, ni le caractère encore précaire de certaines avancées » poursuivait-il.

Le Brexit peut être vu comme une opportunité par ceux qui voudraient relancer la Politique

européenne de sécurité et de défense commune (PSDC) mais il représente aussi une occasion en or pour tous ceux qui s'opposent au processus d'intégration. L'année 2019 pourrait être pleine de surprises. Durant le mois de mai se tiendront les élections du Parlement européen, qui seront peut-être les plus importantes de l'histoire de l'UE. Or, à cette date, la relation eurobritannique sera encore en cours de définition, alors que les partis favorables à l'UE risquent peut-être de ne plus avoir la majorité absolue des sièges. Une fissure entre les pays favorables à l'intégration européenne et ceux qui le sont moins pourrait bien apparaître.

Par ailleurs, la Belgique ayant rejoint quatre autres pays de l'UE qui avaient déjà opté pour le F-35 (le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas et le Danemark), il est difficile d'envisager à terme une émancipation militaire du Vieux Continent, sans aviation de combat autonome. Le projet européen de système de combat aérien du futur ne tient plus désormais qu'à la décision que prendra l'Allemagne pour renouveler sa propre flotte. Si le F-35 l'emporte une nouvelle fois, l'Europe de la défense pourrait bien rester cantonnée à ce qu'elle est aujourd'hui : une chimère (Le Monde, 2018). Avant de voir le jour, l'Europe de la défense est donc sujette à de nombreux défis.

Bibliographie

Achat d'avions F-35 américains par la Belgique : un camouflet pour la défense européenne. (2018). *Le Monde*. Récupéré le 19 décembre 2018 de <https://www.lemonde.fr>

Bauer, A. (2018). La Belgique préfère le F-35 américain au Rafale et au Typhoon. *Les Échos*. Récupéré le 30 novembre 2018 de <https://www.lesechos.fr/>

Bernard, P. (2018). Le Brexit pèse sur la coopération de défense franco-britannique. *Le Monde*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.lemonde.fr>

Chatignoux, F. (2017). Europe de la défense: un chantier miné. *Les Échos*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.lesechos.fr/>

Clause de défense mutuelle invoquée par la France : de quoi s'agit-il ? (2016). Actualité du Parlement européen. Récupéré le 14 décembre 2012 de <http://www.europarl.europa.eu/news/fr>

Coutherut. (2018). Opinion | Défense européenne, repenser nos choix budgétaires. *Les Échos*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.lesechos.fr/>

Couturier, B. (2018). L'Europe ne peut plus compter sur les Américains pour assurer sa défense. *Le Tour du monde des idées, France Culture*. Récupéré le 27 novembre 2018 de <https://www.franceculture.fr/emissions/le-tour-du-monde-des-idees/saison-29-08-2016-02-07-2017>

Delpa, J. (2018). Quelle armée pour l'Europe ? *Les Échos*. Récupéré le 15 novembre 2018 de <https://www.lesechos.fr/>

Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne. Office des Publications de la Commission européenne. (2017). Récupéré le 20 décembre 2018 de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_fr.pdf

Ducourtieux, C. et Stroobants, J-P. (2018). Angela Merkel se prononce en faveur d'une « véritable armée européenne ». *Le Monde*. Récupéré le 15 novembre 2018 de <https://www.lemonde.fr>

Fox, B. (2018). La complexe coopération entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de défense. EurActiv. Récupéré le 12 décembre 2018 de <https://www.euractiv.fr/>

Gros-Verheyde, N. (2018). Défense européenne. En un an, on a plus avancé qu'en 60 ans. Vrai ou Faux. *Bruxelles 2*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.bruxelles2.eu/>

Gros-Verheyde, N. (2018). Menaces : une épée de Damoclès au-dessus de la tête des Européens. *Bruxelles 2*. Récupéré le 27 novembre 2018 de <https://www.bruxelles2.eu/>

Irondele, B. & Vennesson, P. (2002). La défense européenne : un objet de science politique. *Politique européenne*, 8, (4), 5-12. doi:10.3917/poeu.008.0005.

Jadot, Y. (2018). Pour une autre stratégie de défense de l'Europe et un désarmement militaire. *Libération*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.liberation.fr/>

Kauffmann, s. (2018). « Trump aura depuis longtemps quitté la Maison Blanche avant qu'une armée européenne ne voie le jour ». *Le Monde*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.lemonde.fr>

La Documentation Française (2018). « La défense européenne post-Brexit », in *Affrontements et technologies 2018*, Association des auditeurs et cadres des Hautes Études de l'armement, p. 97-173

Lagneau, L. (2017). L'Union européenne lance son Fonds de la Défense. *Opex 360*. Récupéré le 12 décembre 2018 de <http://www.opex360.com/>

Lagneau, L. (2018). Malgré le Brexit, le futur avion de combat britannique pourrait bénéficier du Fonds européen de défense? *Opex 360*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <http://www.opex360.com/>

Lasserre, I. (2018). Louis Gautier : « 2019 sera une année cruciale pour la défense européenne ». *Le Figaro*. Récupéré le 22 novembre 2018 de <http://www.lefigaro.fr/>

Major, C. et Mölling, C. (2018). « L'armée européenne : un projet prématuré ». *Le Monde*. Récupéré le 26 novembre de <https://www.lemonde.fr>

Maulny, J-P. (2018). Europe de la défense : où va l'Union européenne ? IRIS France. Récupéré le 26 novembre 2018 de <http://www.iris-france.org/>

Menon, A. (2011). La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne: Beaucoup de bruit pour rien. *Politique étrangère*, été, (2), 375-387. doi:10.3917/pe.112.0375.

Priestley, P. (2018). Défense européenne : un projet récurrent miné par les contradictions. *TV5 Monde*. Récupéré le 12 décembre 2018 de <http://www.tv5monde.com/>

Quatremer, J. (2018). L'Union européenne veut muscler sa défense et s'affranchir des Etats-Unis. *Libération*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.liberation.fr/>

Santopinto, F. (2018). Le Brexit et la défense européenne. GRIP. Récupéré le 15 novembre 2018 de <https://www.grip.org/fr/node/2622>

Stroobants, J-P. (2015). M. Juncker relance l'idée d'une armée européenne. *Le Monde*. Récupéré le 26 novembre 2018 de <https://www.lemonde.fr>