

La défense européenne face aux nouvelles menaces

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Si le rapprochement des États européens s'est fait, après la Seconde Guerre mondiale, dans le souci d'éviter tout nouveau conflit et de faire émerger un espace de paix sur le Vieux Continent, les questions de défense ont aussi constitué le maillon faible de la construction européenne. Ce fut le cas dès le départ avec le rejet par la France, au début des années 1950, de la Communauté européenne de défense, qui a conduit les promoteurs du projet communautaire à privilégier l'option d'une construction européenne nettement plus progressive.

Dans le contexte de guerre froide et grâce à la protection de l'Alliance atlantique, l'idée d'une défense commune à l'Union européenne a peu progressé, mais dans le contexte d'une Union élargie dont le territoire s'étend et touche désormais des zones conflictuelles (Géorgie, Balkans, etc.), face à une Russie aux intentions potentiellement belliqueuses et à des États-Unis un peu affaiblis par leurs choix récents de politique étrangère, la donne est différente. Jean-François Drevet montre ici en quoi la capacité de défense européenne est aujourd'hui problématique ; il présente l'émergence, depuis 1998, de l'« Europe de la défense » et le long chemin qui reste à parcourir pour doter l'Union d'une véritable politique commune de défense et d'outils opérationnels qui la rendent crédible. S.D. ■

La crise géorgienne de l'été 2008 a mis en évidence la vulnérabilité de l'Union européenne à des pressions en provenance de pays relativement proches. Cette nouvelle me-

nace qui s'ajoute au terrorisme inclut le chantage énergétique, les cyberattaques, ou la manipulation des minorités pour intimider les États membres les plus vulnérables.

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

Depuis longtemps, il est évident que dans sa configuration à 27 pays, face à des périphéries méridionale et orientale instables et parfois imprévisibles, l'Union européenne manque à la fois de cohérence diplomatique et d'instruments d'intervention. Non seulement son système de prise de décision reste à demi paralysé par les contraintes du vote à l'unanimité, mais les instruments d'intervention lui font aussi défaut.

Depuis l'éclatement des conflits en Yougoslavie, trois traités successifs ont tenté de remédier à ces problèmes. Bien que le bilan de la politique européenne de défense ne soit pas négligeable, il est important de s'interroger sur sa capacité à aller plus loin, dans une progression à la hauteur et à la vitesse des nouvelles menaces.

Une capacité de défense problématique

Bien plus que pour affronter les conflits du passé, les États doivent développer la coordination entre leurs capacités militaires, industrielles et de renseignement. Dans ce dernier cas, en particulier vis-à-vis de la menace terroriste, la coopération avec les autres pays est un impératif vital. Le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense devrait donc être une préoccupation prioritaire et largement partagée.

En fait, cette évolution n'est pas seulement entravée par les réticences habituelles en matière d'exercice en commun de la souveraineté, elle l'est aussi par les inerties politiques. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la plupart des États européens ont renoncé à une défense autonome, en adhérant de gré ou de force à deux alliances militaires, l'Organisation du

traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le pacte de Varsovie. Si les neutres (Suède, Suisse, Yougoslavie) ont établi des systèmes de défense autonomes fondés sur la dissuasion, ils l'ont fait sans illusions quant au résultat d'une éventuelle attaque soviétique, en espérant seulement que leurs armements suffiraient à la décourager. En 1968, la Yougoslavie a pu ainsi résister à la doctrine brejnévienne de « souveraineté limitée ». Partout en Europe, les forces armées ont été organisées dans la perspective d'un grand conflit continental européen, qui aujourd'hui ne fait plus partie des hypothèses plausibles.

Du fait de leur passé colonial, la France et le Royaume-Uni se sont dotés d'une capacité militaire projetable sur des théâtres d'opération éloignés. La France en a fait usage à plusieurs reprises en Afrique noire et le Royaume-Uni a mené en 1982 une guerre aéronavale contre l'Argentine pour récupérer l'archipel des Malouines. En outre, les deux pays ont jugé essentiel pour leur sécurité de se doter d'une force nucléaire. Bien que les conflits en cours (Irak, Afghanistan) montrent que des adaptations sont encore nécessaires, ces deux pays sont les seuls en Europe à pouvoir apporter une contribution significative à des interventions lointaines.

Suivant les menaces qu'ils subissent et les forces dont ils disposent, les pays membres de l'Union européenne se répartissent entre deux catégories :

— Les « producteurs » de sécurité se trouvent dans un environnement géopolitique stable. Ils n'ont pas d'ennemis proches et ont les moyens d'assurer leur propre sécurité. Dans certains cas, ils peuvent aussi contribuer à celle des autres, grâce à leurs forces armées projetables. Mais leur

puissance ne doit pas être surestimée : ils ont autant besoin de coopération que les autres.

— Les « consommateurs » de sécurité sont au contact de zones troublées et n'ont pas beaucoup de moyens propres. Leur priorité est de souscrire la meilleure police d'assurance les préservant des risques à un coût minimum. Jusqu'à présent, c'est l'OTAN, parce que les États-Unis en font partie, qui offre à leurs yeux des garanties de sécurité incomparables à celles d'une politique européenne en devenir.

Depuis les récents élargissements, la répartition entre producteurs et consommateurs de sécurité a fortement évolué au détriment des premiers. Les nouveaux membres sont à la fois plus exposés géopolitiquement et moins bien dotés en armements modernes. À mesure que les frontières de l'Union et de l'Alliance atlantique se rapprochent de zones instables et troublées, le coefficient de sécurité global diminue. Ce qui ne revient pas à dire qu'il faut s'opposer aux nouvelles adhésions, mais qu'il faut faire en sorte qu'elles contribuent davantage à la sécurité collective, en augmentant les budgets et les capacités de défense.

Selon les données du SIPRI², les États membres de l'Union européenne consacrent globalement 1,9 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la dé-

fense, nettement moins que la moyenne des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2,5 %. En 2006, la Grèce (3,8 %) faisait l'effort le plus important, suivie de la Turquie (2,9 %), du Royaume-Uni (2,6 %) et de la France (2,4 %), les autres pays étant en dessous de 2 % (voir le tableau page suivante³). En dollars US par habitant, on observe que des États de taille et de développement économique comparables ont des niveaux de dépense très disparates, le Royaume-Uni se situant à un niveau deux fois plus élevé que l'Allemagne.

Les dépenses militaires ont connu une nette décroissance au cours des années 1990, avant de repartir à la hausse à la fin de cette décennie. D'après le SIPRI, l'Europe occidentale est la zone qui a connu la plus faible croissance au cours des 10 dernières années (6 % en dollars US constants de 1998 à 2007 pour une moyenne mondiale de 45 %). Les dernières données marqueraient une nouvelle phase de réduction, en raison des perspectives liées à la crise financière en cours⁴, notamment dans les pays d'Europe centrale, qui avaient fait un effort en lien avec leur adhésion à l'OTAN.

D'après les experts du SIPRI, les montants budgétaires, déjà fortement marqués par des dissimulations

2. OMITOOGUN Wuyi, SKÖNS Elisabeth. « Military Expenditure Data: A 40-year Overview ». In *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm : SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), 2006.

3. Par comparaison, le tableau page suivante reprend les données concernant les États-Unis, qui ont fortement augmenté leurs dépenses depuis 2001, et deux pays du Moyen-Orient dont le budget militaire représente une partie importante et certainement excessive de leurs dépenses (celui de l'Arabie Saoudite étant un peu plus élevé que celui de l'Italie, et celui d'Israël presque équivalent à celui de la Turquie).

4. Pas en France, où le projet de loi de finance 2009 prévoit un budget à 32 milliards d'euros, en hausse de 1,6 milliard par rapport à 2008 (+ 5,4 %).

Le poids des dépenses militaires					
	Budget 2007		Dépenses par habitant (au titre du budget 2007)		En % du PIB 2006
	En milliards de dollars US 2005	France base 100 (2007)	En dollars US 2005	France base 100 (2007)	
Grèce	9,3	17	872	101	3,8
Turquie	11,1	21	154	18	2,9
Royaume-Uni	59,7	111	980	114	2,6
France	53,6	100	862	100	2,4
Pologne	7,0	13	181	21	2,0
Italie	33,1	62	569	66	1,8
Allemagne	36,9	69	448	52	1,3
États-Unis	546,8	1 021	1 800	209	4,0
Arabie Saoudite	33,8	63	1 201	139	8,5
Israël	12,2	23	1 720	200	8,0

Source : SIPRI. *Op. cit.*

ou des inexactitudes, ne donnent qu'une faible idée de la valeur militaire des armées concernées. Les effectifs sous les drapeaux ne comptent qu'une faible proportion de forces projetables, c'est-à-dire utilisables rapidement en dehors du territoire national (4 % à 5 % par exemple, pour la République tchèque). Et quand ces unités sont stationnées sur des théâtres d'opération extérieurs, comme c'est le cas actuellement en Afghanistan, leur utilisation opérationnelle est restreinte par des contraintes politiques.

Comme le montrent aujourd'hui les interventions dans ce dernier pays, les États membres de l'Union européenne ne disposeraient donc que d'une capacité opérationnelle réduite en cas de conflit sérieux qui les obligerait à intervenir dans leur périphérie. En se transformant en alliance paneuropéenne depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN ne semble pas avoir accru substantiellement cette capacité et l'Europe n'est pas en mesure d'offrir une alternative, même à long terme.

Le lent apprentissage de la politique européenne de défense

L'« Europe de la défense » est née en décembre 1998 à Saint-Malo d'une initiative franco-britannique appelant à doter « l'Union d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser ». Ces objectifs ont été repris au sommet d'Helsinki (décembre 1999) avec le projet d'une Force européenne de réaction rapide, « capable de déployer jusqu'à 60 000 hommes en 60 jours ».

Le traité de Nice (2000) y a ajouté des structures décisionnelles (Comité politique et Comité militaire formé des chefs d'état-major). La stratégie européenne de sécurité définie en 2003 dans le contexte polémique de l'intervention américaine en Irak est en cours de révision, afin de tenir compte de l'évolution du contexte, notamment de l'intervention russe en Géorgie. Des accords de coopération militaire ont été passés avec l'OTAN et les premières inter-

ventions organisées en Macédoine, en Bosnie, en Indonésie et au Congo-Kinshasa.

En parallèle, la création de structures d'organisation s'est poursuivie : une Agence européenne de défense est née en juillet 2004 pour développer les coopérations industrielles. Depuis 2007, un état-major militaire de l'Union est en place, doté d'un centre d'opérations et de gestion des crises.

En créant progressivement des structures *ad hoc*, l'Union européenne est en train de surmonter les obstacles fondamentaux qui ont bloqué dans le passé l'émergence d'une politique qui apparaît de plus en plus souhai-

table, même aux pays qui l'ont combattue de l'extérieur (États-Unis, Turquie) ou de l'intérieur (au départ le Royaume-Uni, plus récemment les nouveaux États membres). Même les problèmes de coopération avec l'OTAN, longtemps invoqués pour récuser jusqu'à l'idée d'une identité européenne de défense, sont en train de trouver des solutions techniques.

Reste à développer la capacité opérationnelle des forces de l'Union, au-delà des arrangements qui ont toujours existé chaque fois que se sont formées des coalitions, afin de disposer d'un instrument opérationnel réellement intégré, à la hauteur des défis de plus en plus sérieux qui menacent le continent. ■

Devenez membre de l'association

futuribles

INTERNATIONAL

Association créée en 1960, Futuribles International mène des activités de veille et de prospective comme aide à la décision et à la construction de futurs choisis. Ses objectifs sont de :

☛ **DÉCRYPTER LA DYNAMIQUE À MOYEN ET LONG TERME DU MONDE CONTEMPORAIN**

Contribuer à une meilleure compréhension de la dynamique du monde contemporain à moyen et à long terme, notamment grâce à un système de veille mutualisée sur l'évolution de l'environnement stratégique des entreprises et des organisations : le système **Vigie**. Il permet d'être en permanence informé des tendances lourdes (de leur confirmation et / ou inflexion) et émergentes (« signaux faibles ») de cet environnement stratégique.

☛ **EXPLORER LE SPECTRE DES FUTURS POSSIBLES**

Explorer ce qui peut advenir, les futurs possibles (futur-ibles), en tenant compte des grands facteurs de permanence et de discontinuité, pour mettre en évidence les véritables défis du futur.

☛ **EXAMINER, FACE AUX GRANDS DÉFIS, QUELLES POLITIQUES ET STRATÉGIES POURRAIENT ÊTRE ADOPTÉES**

☛ **PROMOUVOIR LA VEILLE ET LA PROSPECTIVE COMME INSTRUMENTS D'AIDE À LA DÉCISION ET À LA STRATÉGIE**

Pour plus d'informations

- ☛ consulter le site Internet www.futuribles.com/membres.html
- ☛ ou contacter Corinne Roëls à Futuribles International, 47 rue de Babylone, F-75007 Paris - Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71 Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail croels@futuribles.com