

# INTRODUCTION

Au-delà de la crise économique qui façonne l'essentiel des débats européens depuis six ans, tous les éléments d'une crise stratégique majeure, dans la périphérie de l'Union européenne (UE\*), s'accumulent.

## **La montée des défis de sécurité dans le voisinage européen**

*Malgré la multiplication des crises en périphérie de l'Union européenne...*

Révolution contre la dictature de Mouammar Kadhafi en 2011, suivie d'un risque grave de décomposition nationale; guerre civile en Syrie caractérisée par des atrocités chimiques et la montée en puissance de groupes islamoterroristes depuis 2012; désagrégation du Mali et de la République centrafricaine en 2013; détérioration continue de la situation au Liban ou dans le conflit israélo-palestinien : le sud de l'Europe connaît depuis quelques années une accumulation de crises et de drames, politiques et humains, aux effets profondément déstabilisants.

De façon régulière, les Européens se voient également confrontés à une accélération brutale des flux de réfugiés politiques venant d'Afrique du Nord, dans des conditions effroyables et dont la gestion est quasi impossible. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a chiffré à 58 000 – un record depuis 2008 – le nombre de réfugiés arrivés en Europe en 2011 par la Méditerranée et à 1 500, pour cette même année, le nombre de morts en mer.

À l'est de l'Europe, la stabilisation espérée de l'ancienne zone communiste n'est pas non plus au rendez-vous : la guerre est déclarée en 2008 entre la Géorgie et la Russie; fin 2013, l'Ukraine connaît de violents affrontements internes entre pro et anti-européens, dans lesquels la Russie de Vladimir Poutine ne cache pas son rôle.

---

\* Pour les sigles, acronymes et autres abréviations, se reporter à la liste en fin d'ouvrage, p. 139.

*... l'utilité d'une approche stratégique commune en matière de défense demeure discutée*

La déstabilisation du voisinage européen marque par conséquent l'évolution stratégique de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, mais les Européens semblent se mettre difficilement d'accord pour y faire face ensemble. On ne trouve que peu de traces de réponse européenne concertée, de politique étrangère commune, voire d'initiative commune pour la gestion de ces crises extérieures : une opération d'aide à la réforme du secteur de la sécurité au Mali, lancée en 2013 ; une décision de lancement à terme d'une opération militaire en Centrafrique, prise en janvier 2014.

Depuis presque quinze ans, une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a certes été créée et mise en œuvre au sein de l'Union européenne : toutefois, son efficacité face au renouveau du contexte stratégique autour de l'Europe reste à démontrer.

La question de savoir si l'Europe de la défense est une illusion dangereuse, une impasse politique ou, au contraire, une ambition légitime voire une nécessité revient régulièrement dans le débat stratégique européen.

En France, l'objectif d'une Europe politique, dotée d'une politique étrangère et de défense, capable d'intervenir dans des crises régionales, fait partie de l'ADN national. Depuis le général de Gaulle, et quelles que soient les évolutions du monde et de l'Europe elle-même, cette ambition est inscrite au programme de tous les gouvernements français. Quelques interrogations émergent parfois sur l'efficacité comparée de l'Union par rapport à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), voire sur les risques que cette défense européenne ferait peser sur la souveraineté nationale. Mais elles sont rares, marginales, sans effet : le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a ainsi revendiqué, en 2013, une ambition renouvelée pour la relance de l'Europe de la défense.

Hors de France, en revanche, cette évidence n'en est plus une. La plupart des États membres de l'Union, qu'ils soient ou non partie prenante de l'OTAN, partagent des doutes, sinon permanents en tout cas récurrents, sur l'utilité

d'une dimension stratégique au sein de la construction européenne (voir Gros plan, p. 23).

## **Une réponse stratégique européenne insuffisante**

### *L'essoufflement récent de la politique de sécurité et de défense commune*

Depuis son officialisation au sein de l'Union en 1999, la politique de sécurité et de défense a connu deux phases. La première décennie de son existence fut celle d'un succès rapide et notoire. En quelques années, des institutions civiles et militaires furent créées, testées, mises en œuvre dès 2003 dans des opérations de gestion de crises grandeur nature. Cette montée en puissance fut si rapide et si dense qu'elle ne manqua pas de susciter des débats parfois vifs au sein de l'Alliance atlantique, aux États-Unis, ou chez les plus réservés des partenaires européens (le Royaume-Uni notamment).

Toutefois, dès la fin de la décennie 2000, le souffle s'épuise : la défense européenne piétine, s'enlise dans des impasses institutionnelles et somnole dans une répugnance collective à prendre des risques extérieurs.

### *Des efforts de relance inopérants*

Face à ce malaise, le Conseil européen de décembre 2013 avait souhaité, pour la première fois depuis cinq ans, que le thème de la défense figure au premier plan de son ordre du jour. L'impulsion était de nouveau française : après le retour dans la structure militaire intégrée de l'OTAN, il fallait montrer aux partenaires européens que la conjugaison entre la normalisation otanienne et l'ambition européenne était non seulement possible mais fructueuse. La crise économique, la raréfaction des ressources disponibles pour la défense, la concurrence nouvelle des pays émergents sur les marchés de l'armement, la détérioration des théâtres de crise au sud de l'Europe, tout cela rendait nécessaire la mise à plat de la politique européenne de sécurité et de défense. Venant du plus haut niveau politique, celui des chefs d'État et de gouvernement, une nouvelle impulsion pouvait s'avérer décisive.

Or, les résultats ne furent pas au rendez-vous. Certes, le Conseil européen a fixé une nouvelle échéance, en juin 2015, pour mesurer les progrès accomplis par l'Europe de la défense. Certes, les chefs d'État et de gouvernement ont donné au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité divers mandats d'études et de rapports sur la stratégie maritime, la cyber-défense, l'analyse de l'environnement international, les incitations fiscales pour l'industrie d'armement européenne, etc. Toutefois, ce verre à moitié vide ne saurait faire illusion : la volonté politique commune en faveur d'une Europe capable de s'ériger comme un acteur puissant et efficace sur la scène internationale n'est tout simplement pas d'actualité.

Les élections de mai 2014 pour le renouvellement du Parlement européen n'ont pas fourni l'occasion d'un grand débat sur ce sujet. Certains se demandent désormais, la crise aidant, s'il n'est pas temps de rompre l'illusion d'une défense européenne et de s'en tenir, en matière de construction européenne, aux seuls domaines économiques et marchands.



Faut-il dès lors enterrer la défense européenne ? Y a-t-il dans la construction européenne une sorte de vice de forme qui la rendrait inadaptée aux responsabilités stratégiques ? Faut-il à l'inverse voir dans la crise actuelle de la PSDC un simple malaise conjoncturel, dû à la crise économique ou à la fin d'une mandature européenne, et continuer de croire à l'avènement de jours meilleurs ? Les États membres engagés dans la politique européenne de sécurité et de défense commune sont-ils tous sur la même ligne quant à la relance éventuelle de la PSDC ?

Ces questions forment en quelque sorte la trame de cet ouvrage qui tente d'éclairer le lecteur sur les ambiguïtés structurelles de la PSDC mais aussi sur la valeur ajoutée de cette politique, en traçant des pistes possibles pour en dessiner l'avenir.



## ► PARTIE 1

# UN BILAN MI-FIGUE, MI-RAISIN

C'est au Conseil européen de Cologne, en juin 1999, que les Européens de l'Union ont décidé de mettre en œuvre une politique commune de sécurité et de défense. Depuis lors, les États membres ont doté l'Union d'institutions politico-militaires nouvelles. Ils lui ont affecté des capacités civiles et militaires. Ils ont ensemble effectué plus d'une vingtaine d'opérations de gestion des crises extérieures, sous commandement et contrôle politique de l'Union. Ils ont décidé de renforcer les capacités industrielles en matière d'armements et ont défini une stratégie européenne de sécurité commune adaptée aux crises de la mondialisation.

Mais ces indéniables progrès ne suffisent pas à transformer l'Union européenne en un acteur stratégique efficace, puissant et reconnu comme tel sur la scène internationale. Depuis 2008 surtout, la crise économique aidant, la volonté des Européens de participer à la stabilisation des crises extérieures s'est largement émoussée.

## CHAPITRE 1

# LA DÉFENSE EUROPÉENNE, UNE GENÈSE LONGUE ET DIFFICILE

Durant toute la Guerre froide, l'objectif d'une « défense européenne », promu par la France, était resté lettre morte. C'est à partir de 1990 que la chute de l'Union soviétique et l'éclatement des guerres dans l'ex-Yougoslavie créent un nouveau contexte stratégique favorable à l'entrée en scène de l'Europe comme acteur de sécurité. L'Union européenne se dote, dans le traité de Maastricht, d'une politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Mais l'ambition reste modeste : il s'agit avant tout de doter l'Union de capacités minimales pour la gestion des crises régionales périphériques.

### **UN CONSENSUS SUR UNE DÉFINITION MINIMALISTE DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE**

— De quoi s'agit-il donc quand les Européens mettent en œuvre leur politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ? La réponse est à première vue consensuelle : la PSDC est d'abord et seulement une politique européenne commune de gestion des crises des autres. Son objet premier n'est pas la défense de l'Union européenne (UE) mais la sécurité des autres pays, hors UE. Son théâtre d'opération est extérieur au territoire des Vingt-Huit. Son objectif est l'exportation hors de ses frontières d'un minimum de stabilité et d'aide à la reconstruction des pays en crise. Pour ce faire, l'Union peut utiliser toute une gamme de moyens civils et/ou militaires. Dans la mesure où ces actions de gestion des crises extérieures s'inscrivent dans la durée, la PSDC implique aussi une dimension industrielle importante. Au-delà de cette définition, le consensus concerne également la méthode et les institutions responsables en matière de défense européenne. Parce qu'elle implique la mise en œuvre des politiques de défense des nations, autrement dit un risque de vie et de mort pour les soldats-citoyens engagés dans telle ou telle intervention de la PSDC, cette politique ne peut se développer que sur un mode intergouvernemental. Pas question de décider d'une opération par un vote à la majorité qualifiée ! Pas question pour un

État membre d'envoyer ses soldats prendre un risque légal dans une intervention décidée à la majorité à laquelle il se serait opposé. Pas question donc d'intégration sous l'égide de la Commission ni de contrôle politique par le Parlement européen. Le Conseil est le seul organe de décision sur la défense européenne et l'unanimité reste la règle pour toutes les décisions.

## **LA PSDC, ABOUTISSEMENT D'UNE LONGUE HISTOIRE**

— Une capacité minimale d'intervention militaire extérieure, axée sur la gestion des crises des autres, décidée par des États souverains, sans interférence de la Commission ni du Parlement européen : tel est le socle commun, bien circonscrit, sur lequel la PSDC se développe depuis une quinzaine d'années. Mais pour en arriver là, que d'histoires, de crises, de négociations et de divergences à surmonter ! (pour une vision d'ensemble, voir Retour en arrière, p. 20-21)

### **ANNÉES 1950 : LES PREMIÈRES TENTATIVES D'ORGANISATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE**

Pendant toute la Guerre froide, l'Europe de la défense reste une vue de l'esprit français. La France du général de Gaulle ne cesse en effet de revendiquer une autonomie stratégique et politique de la construction européenne, laquelle demeure lettre morte. Alors que la menace communiste soviétique plane sur les pays d'Europe de l'Ouest, et notamment de la République fédérale d'Allemagne (RFA), aucun des partenaires européens de la France ne souhaite échanger la garantie de défense que les Américains assurent dans le cadre de l'OTAN, contre une hypothétique défense européenne construite avec la France sans les États-Unis d'Amérique. Cette inacceptabilité de la défense européenne, pour l'immense majorité des Européens, date de 1954. C'est à cette date en effet que la RFA et l'Italie intègrent l'OTAN. C'est cette année également que le projet français de Communauté européenne de défense (CED) capote dans les méandres des débats parlementaires français (voir Retour en arrière, p. 13-14).



↳ RETOUR EN ARRIÈRE

## **l'échec du projet de Communauté européenne de défense**

Le projet de Communauté européenne de défense (CED), qui mobilise les chancelleries occidentales à partir de 1950, est la première tentative d'organisation européenne en matière de défense. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne vaincue est désarmée, détruite, contrôlée et occupée, mais la réconciliation franco-allemande est loin d'être une réalité. Six pays européens ont signé, dès 1948, un traité de défense collective, le traité de Bruxelles, qui les lie d'un pacte de défense en cas de résurgence de la menace allemande. Or, c'est du côté de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) que la menace réelle se fait de plus en plus claire.

La guerre de Corée, qui éclate en juin 1950, fait craindre une répétition en Europe de l'aventurisme communiste en Asie. Les États-Unis, déjà convaincus que le réarmement de l'Allemagne constitue une nécessité vitale pour la consolidation de la défense occidentale contre l'URSS, pressent la France d'accepter le réarmement allemand. Devant la perspective traumatisante d'une nouvelle armée allemande, le gouvernement français, en la personne de son Premier ministre René Pleven, propose un projet alternatif visant à établir une Communauté européenne de défense. Comme pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), c'est une petite équipe dirigée par Jean Monnet qui a préparé le projet. Le plan Pleven prévoit la création d'une armée européenne, dans laquelle seraient intégrés des bataillons allemands et les armées nationales, avec un armement et un commandement communs. La CED disposerait d'un budget, d'une Assemblée parlementaire et d'un Commissariat exécutif. Le projet de traité insère également – ce que l'on oublie trop souvent – l'ensemble de l'armée européenne sous le contrôle opérationnel du Commandement suprême de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), créée en mai 1949. Le Plan Pleven est adopté par l'Assemblée nationale française le 26 octobre 1950. Les six pays de la CECA entament ensuite un long cycle de négociations qui aboutissent à la signature à Paris le 27 mai 1952 du traité instituant la CED.