

Entretien d'Europe

n°48

6 septembre 2010



Entretien d'Europe avec Arnaud Danjean: Le développement de la politique de défense de l'Union européenne

1. Douze ans après la Déclaration de Saint Malo, quel regard portez-vous sur le développement de la politique de défense de l'Union européenne ?

Il est de bon ton de railler le décalage qui subsiste entre les ambitions affichées et répétées de la politique de défense de l'Union européenne (chaque présidence tournante ayant fait depuis dix ans une priorité de ce sujet) et la prétendue modestie des réalisations dans ce domaine, notamment sur les plans industriels et opérationnels.

Un regard lucide sur ces développements doit d'abord rappeler une donnée essentielle : la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) n'est véritablement née qu'en 1999, et même en 2003 si l'on considère le lancement des premières opérations dans les Balkans. Quand on parle de défense, dix ans, ce n'est évidemment pas grand chose à l'échelle historique de notre continent et l'on se doit de ne jamais perdre de vue ce paramètre lorsqu'on prétend juger l'évolution de cette composante nouvelle de l'Union européenne

Sans doute existe-t-il déjà un bilan positif : sur le plan institutionnel, l'Union européenne s'est dotée d'instruments de planification, de gestion de crise, que l'on peut certes encore améliorer (c'est un des enjeux majeurs de la mise en place des dispositions du traité de Lisbonne en matière de politique extérieure), mais qui ont fait la preuve de leur utilité et de leur savoir-faire. Sur le plan opérationnel, plus d'une vingtaine de missions ont été accomplies au titre de la PESD : en

Europe (Balkans), dans le Caucase du Sud (Géorgie), en Afrique (RDC, Tchad...), au Moyen-Orient et en Asie. Ces missions - qui ont mobilisé des dizaines de milliers de militaires et d'experts civils européens- ont toutes correspondu à des besoins géopolitiques forts (crises politiques ou humanitaires, conflits armés, accompagnement de la construction d'États, etc). Et l'Union européenne a fait souvent dans l'urgence, la preuve de sa capacité à agir efficacement et utilement. C'est un acquis fondamental sur lequel se construisent progressivement la crédibilité et la légitimité de l'Europe de la défense.

Devant nous, les défis restent immenses pour pérenniser ces succès et donner plus de réalité à la politique de défense de l'Union. Cela passe par une optimisation institutionnelle ; je plaide fortement pour la mise en place d'un centre d'opérations permanent ainsi que pour la formalisation d'un véritable conseil des ministres de la défense capable de donner visibilité et impulsion politique à des projets communs en matière de défense, tant sur le plan opérationnel que capacitaire. Car c'est l'une des dimensions les plus stratégiques que nous devons désormais affronter : dans un contexte de budgets structurellement réduits, il nous faut préserver et développer une industrie européenne de défense performante.

2. Les questions de défense et de politique étrangère sont traditionnellement du ressort de l'exécutif. On a vu par exemple un engagement fort des chefs d'État, et notamment du Président français au moment où la France présidait

Le Conseil de l'Union lors de la crise russo-géorgienne. A votre avis, dans quelle mesure le Parlement européen peut-il être amené à jouer un rôle dans l'élaboration et le développement d'une politique européenne de défense ?

Pour qu'une politique européenne soit pleinement légitime, c'est-à-dire comprise, acceptée et même demandée par les citoyens des États Membres de l'Union, il est nécessaire que le Parlement européen soit associé aux décisions. Sans quoi la défense restera confinée à des débats d'experts, en milieu relativement clos, et à des processus de décision trop éloignés du débat public. Avec des risques croissants d'incompréhension sur les raisons de nos engagements dans telle ou telle crise (regardez ce qui se passe sur l'Afghanistan) et donc de perte de soutien populaire. Alors que, justement, la demande pour un effort plus soutenu et plus visible de l'Union en matière de défense et de politique étrangère est très forte. De ce point de vue, associer plus étroitement le Parlement européen donnera une résonance plus importante aux évolutions de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Les eurodéputés peuvent être très utilement associés en amont des décisions (consultations, débats sur les opportunités de déploiements civils ou militaires dans telle ou telle zone, sur l'établissement de mécanismes institutionnels, sur les stratégies globales que l'Union doit mettre en œuvre dans les régions de crise, etc.), ainsi bien sûr - ce qui existe déjà au travers de la sous-commission « Sécurité et Défense » que je préside - que dans le suivi des opérations en cours et des évolutions institutionnelles.

3. De manière générale, dans quelle mesure le système institutionnel de l'Union vous semble-t-il adapté à la gestion de crise ? N'engendret-il pas des lenteurs et des complications peu propices à une prise de décision efficace en cas de circonstances exceptionnelles ? Quelles leçons convient-il de tirer de la gestion des crises récentes pour la gouvernance de l'Union européenne ?

La lourdeur des mécanismes internes de l'Union est, malheureusement, une évidence et le risque

de bureaucratie excessive plane toujours sur le quotidien des mécanismes de gestion de crise de l'Union. Ajoutez à cela des acronymes parfaitement ésotériques et inaccessibles à tout non-praticien de la Commission et du Conseil et vous développez une forte suspicion de perte d'énergie, de complication, voire de paralysie du système. Cela est un risque inhérent au mode de fonctionnement des institutions de l'Europe, risque qui devient particulièrement rédhibitoire en matière de sécurité et de défense, où l'anticipation et la réactivité doivent s'appuyer sur des chaînes de commandement et d'exécution très opératoires.

Mais d'expérience, lorsque l'Union doit intervenir, elle le fait plutôt efficacement. On l'a vu face à la crise géorgienne, où la présidence française a été extrêmement réactive et a su faire fonctionner les mécanismes européens de façon très rapide et performante. Ce qui a abouti à un déploiement massif et rapide d'observateurs européens, garants du cessez-le-feu obtenu par la médiation politique et diplomatique. Ceci illustre, pour le meilleur, les progrès accomplis depuis une quinzaine d'années. Face au même type de crise dans les Balkans au début des années 90, l'Europe n'avait pas existé simplement et dramatiquement.

Bien sûr, on peut toujours stigmatiser le manque - apparent - de réactivité face à certaines catastrophes naturelles (le tremblement de terre en Haïti en janvier 2010). Mais il s'agit là, en fait, plus d'un manque d'unité et de cohérence visibles que d'un manque d'action et de réactivité à proprement parler. Preuve qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir dans ce sens, et preuve également que le Parlement européen a tout son rôle à jouer pour pratiquer des évaluations critiques et proposer des améliorations.

4. Pour l'instant, la politique de défense européenne s'appuie sur les ressources humaines et matérielles ainsi que sur les contributions des États membres. Pourrait-on un jour envisager des bases militaires européennes, des troupes formées au sein d'institutions européennes et du matériel commandé au nom de l'Union européenne ?

Bien sûr. C'est déjà ce qui est en germe dans l'instauration de ce qu'on appelle les « *groupements tactiques* » ou « *battle groups* ». Il s'agit d'un mécanisme de mobilisation potentielle d'unités militaires de plusieurs pays, sur une base régionale, pour faire face à une urgence. Ils n'ont pas encore été mis en œuvre, mais ils existent institutionnellement, ils disposent de QG régionaux et ils procèdent à des exercices communs. Pour les opérations militaires actuellement en cours, particulièrement la mission navale anti-piraterie au large de la Somalie, l'intégration, tant en termes de commandement (à Northwood, en Angleterre) que d'exécution des missions, est déjà une réalité concrète. Evidemment, compte tenu des disparités de statuts - n'oublions pas que si 21 des 27 États membres de l'Union font aussi partie de l'OTAN, nous avons également au sein de l'Union des pays neutres, qui entendent bien le rester sans d'ailleurs s'affranchir de certaines responsabilités en matière de défense européenne - et des disparités de ressources, une mutualisation absolue n'est pas forcément souhaitable. Elle n'est de toute façon pas réaliste à moyen terme. Je crois pour ma part à des développements s'appuyant de façon pragmatique sur les besoins opérationnels et sur les expériences conduites au gré des missions et des sollicitations de l'Union européenne.

5. Les politiques de défense des États membres sont d'une importance particulièrement inégale, notamment du point de vue de l'effort consenti en matière budgétaire. Comment, dans ce contexte, parvenir à un consensus sur une politique européenne de défense ?

Il s'agit, en effet, de la principale difficulté pour réaliser des ambitions qui, dans l'affichage, sont toujours très hautes. Le consensus doit d'abord s'établir sur un constat, celui du besoin d'actions européennes communes en matière de sécurité et de défense, face à des menaces auxquelles aucune réponse solitaire n'est véritablement efficace. C'est seulement à partir de cette conscience de menaces communes - qu'elles soient globales, comme le terrorisme, la cybercriminalité, voire des conflits armés majeurs, ou régionales comme l'instabilité

dans telle ou telle zone d'Afrique - qu'une politique de défense peut s'élaborer. Au-delà des regards privilégiés traditionnels de chacun des 27 États membres vers des zones d'intérêts différentes, il faut convaincre que l'Union européenne est confrontée en tant que telle à des enjeux de sécurité qui nécessitent des réponses communes et robustes !

6. Face à ces difficultés, la politique européenne de défense ne pourrait-elle pas avancer par la voie des coopérations renforcées ? Dans cette perspective, quels sont les États qui vous sembleraient prêts à s'engager dans un groupe pionnier en matière de défense à l'échelle européenne ?

Oui, c'est évidemment la voie la plus réaliste au regard des différentiels budgétaires et capacitaires. C'est d'ailleurs ce constat qui a conduit à la mise en place dans le traité de Lisbonne de la fameuse « *coopération structurée permanente* ». Sa mise en œuvre suscite actuellement un débat et j'espère que l'on s'orientera rapidement vers des formulations concrètes. A priori, on pense bien sûr que les quelques États qui disposent de capacités et/ou de budgets de défense relativement plus élevés (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie) seront au cœur d'un processus de coopération renforcée. Mais il est important de noter, d'une part, que des pays ayant rejoint l'Union en 2004 manifestent un intérêt croissant pour la politique européenne de défense (l'exemple le plus marquant est celui de la Pologne), et d'autre part, que des « *petits* » pays aux capacités plus limitées, peuvent avoir des pôles d'expertise, des intérêts et une volonté politique forte de renforcer les coopérations face à des enjeux importants (je pense ainsi à toutes les problématiques de cybersécurité auxquelles les pays baltes sont particulièrement sensibles). Donc oui à une capacité d'initiative d'un « *noyau dur* », mais veillons à maintenir ouvertes des portes d'entrée pour tous.

7. Une politique européenne de défense forte est-elle amenée à devenir concurrente ou bien complémentaire de l'OTAN ?

Si je voulais être provocateur, je serais tenté de répondre ni l'une ni l'autre ! Parce que les deux

organisations (UE et OTAN) sont de natures totalement différentes et que leur articulation ne saurait s'apprécier sur un pied d'égalité. L'Union européenne est un projet politique global, l'OTAN est une organisation strictement sécuritaire. Le développement d'une politique de défense par l'Union européenne correspond au besoin légitime de 500 millions de citoyens européens d'avoir une visibilité et un levier sur la défense de nos valeurs et de nos intérêts dans un environnement globalisé instable. Que ce projet s'appuie, compte tenu du contexte historique, sur les acquis de l'OTAN en matière de défense collective du continent européen, cela est une évidence. Mais les objectifs de la politique européenne de défense sont plus vastes, dans le temps et dans l'espace, que ceux de l'OTAN. C'est pour cela que j'ai rappelé dans le rapport parlementaire annuel sur la PSDC que nous devons travailler à « renforcer l'autonomie stratégique de l'UE ».

De mon point de vue, et contrairement à des poncifs alimentés justement par ceux qui nient –pour des raisons idéologiques ou par un scepticisme pavlovien – toute utilité et légitimité au développement d'une politique européenne de défense, le risque de concurrence est extrêmement limité. Il n'y a guère qu'au large de la Somalie que l'OTAN et l'UE ont déployé des navires pour des opérations anti-piraterie relativement similaires. En l'occurrence d'ailleurs, l'OTAN est venue compléter un dispositif européen beaucoup plus précoce et beaucoup plus complet. L'ampleur de la tâche dans l'Océan Indien et dans le Golfe d'Aden justifie d'ailleurs amplement que plusieurs organisations et plusieurs États (Russie, Chine, Japon) y déploient des forces !

Quant à la complémentarité, le terme est naturellement plus séduisant que celui de concurrence et a l'apparence de l'évidence quand il s'agit de définir l'articulation optimale entre UE et OTAN. Pour autant, à trop insister sur cette dimension, je vois un risque considérable d'opérer une division du travail par trop rigide et exclusive qui confierait à l'OTAN les tâches militaires et à l'UE l'accompagnement civil de la gestion de crise. Cette tentation existe et je pense qu'elle est très pernicieuse. Comme l'avait rappelé le Président français Nicolas Sarkozy en août 2008, je ne pense pas que la vocation de l'Union européenne

soit d'être une « super ONG » ou un « CICR bis ». Tout simplement aussi parce qu'il existe des zones dans lesquelles un déploiement militaire sous bannière de l'OTAN est problématique et où l'Europe peut estimer qu'elle a des intérêts à intervenir.

Il faut donc des relations de bonne intelligence et une articulation pragmatique entre les missions de l'UE et de l'OTAN. Et n'oublions jamais qu'en fine, lorsque sont mis en avant les risques de duplication des moyens et des budgets, il faut évidemment rappeler qu'il s'agit des mêmes ressources qu'un État souverain décide d'allouer à telle ou telle organisation en fonction des intérêts qu'il voit à la mission. Les 21 pays, membres de l'UE et de l'OTAN, n'ont pas deux budgets de défense, deux armées, pour l'OTAN et pour l'UE. Ce sont les mêmes ressources.

8. Selon vous, de quelle manière les Etats-Unis et la Russie perçoivent-ils l'émergence d'une politique de défense européenne ?

Est-ce un moyen positif de rétablir une certaine multipolarité dans le système international ?

La multipolarité du monde actuel est un fait, mais je ne fais pas partie de ceux qui pensent que cela est en soi un facteur de stabilisation. Si les acteurs d'un monde multipolaire ne partagent pas certaines valeurs, certaines visions et certains codes de conduite, la multipolarité est un multiplicateur aggravant d'instabilité.

L'Union européenne a l'avantage de ne pas apparaître aux yeux des autres grands acteurs globaux comme une puissance à visées unilatéralistes et hégémoniques. C'est malheureusement largement dû au retard pris par l'Europe pour s'affirmer sur la scène internationale, mais c'est aussi, de façon plus positive, le résultat d'une approche plus consensuelle due au mode de construction même de l'Union.

Il me semble que les États-Unis, qui subissent incontestablement une crise d'identité profonde quant à leur capacité (et leur volonté ?) d'assumer un leadership à l'échelle mondiale, et après l'expérience traumatisante de l'aventurisme néo-conservateur, ont un regard plus lucide et finalement plus intéressé sur la politique européenne de défense. J'étais récemment à Washington et j'ai senti, au-delà bien sûr des récriminations (justifiées !) sur la faiblesse de nos efforts

de défense, l'intérêt que l'Europe joue un rôle croissant en matière de sécurité et de défense. Que ce soit par « conviction multilatéraliste » pour certains ou plus prosaïquement par intérêt plus égoïste pour d'autres, la nécessité de disposer d'alliés robustes en matière de défense s'impose de part et d'autre.

Quant à la Russie, on perçoit bien son intérêt renouvelé pour un dialogue avec l'Union sur la dimension sécurité/défense. Sans qu'il soit tout à fait possible là encore de bien déterminer s'il s'agit d'une authentique volonté de développer des coopérations mutuellement bénéfiques, ou plus cyniquement de poursuivre une forme de découplage stratégique entre l'Europe et les États-Unis.

9. On définit parfois l'identité nationale comme la capacité d'un individu à faire des sacrifices, voire à « mourir » pour sa patrie. La politique de défense n'est-elle pas alors indissociable de la création d'une identité européenne pour les citoyens ? Cette identité doit-elle préexister, afin de faire mieux accepter aux populations l'envoi de soldats sous le drapeau de l'Union européenne, ou au contraire la politique de défense est-elle un moyen de la faire émerger ?

Ce débat est fondamental, car, comme vous le rappelez justement, la raison d'être d'une politique de défense, mais aussi sa légitimité et son efficacité, reposent sur l'adhésion - jusqu'au sacrifice possible de sa vie - à la communauté de valeurs qu'elle est censée préserver. La citoyenneté européenne reste largement abstraite.

Elle s'incarne dans des mécanismes économiques, administratifs et quelques institutions politiques, mais il faut reconnaître qu'elle ne supplante pas - et je ne pense pas que cela soit forcément dommageable ! - la communauté civique nationale, dont les références et les repères sont plus profondément ancrés. Pour autant, si l'on s'attache à cette dimension de la défense, on remarque que l'immense majorité des opérations effectuées par les armées des pays européens - et singulièrement la France - depuis près de 30 ans s'inscrivent dans des missions multinationales, où chacun intervient avec ses spécificités mais dans un cadre plus vaste, régi par une adhésion à des valeurs communes. De ce point de vue, les militaires européens sont sans doute « civiquement » en avance dans la définition d'une identité européenne ! Vous savez, j'ai moi-même débuté ma carrière dans l'ex-Yougoslavie en guerre, et je me serais volontiers défini à l'époque comme un « eurosceptique ». C'est à l'épreuve de ces conflits sur le continent européen que je suis devenu un « euro-réaliste » et que j'ai mesuré le « besoin d'Europe » dans les domaines essentiels de la sécurité et de la défense !

Auteur : Arnaud Dejean

Député européen, Président de la sous-commission « Sécurité et Défense » Ancien conseiller au cabinet du ministre français des affaires étrangères (2005-2007).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.