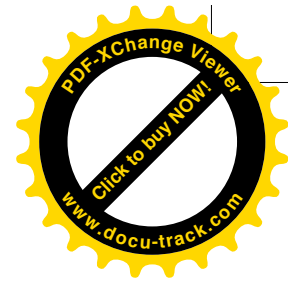


20

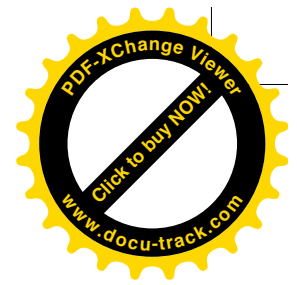
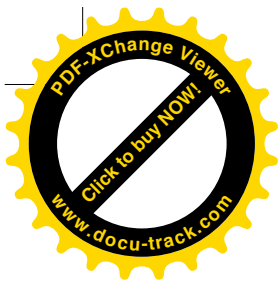


## **POURQUOI LA DÉFENSE EUROPÉENNE EST-ELLE IMPUISSANTE ?**

Samuel B.H. Faure

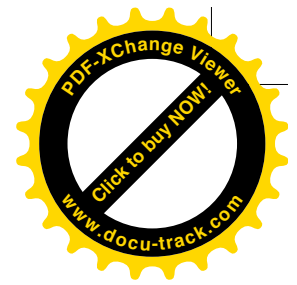
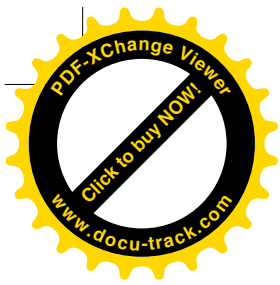
L'Union européenne (UE) est impuissante pour assurer la sécurité des citoyens et la défense des États membres. Cette évidence est répétée par nombre d'hommes politiques et d'éditorialistes, preuves à l'appui. En 2011, l'UE n'est pas intervenue militairement en Libye lors de la chute du régime autoritaire dirigé par le colonel Mouammar Kadhafi. En 2014, l'UE n'a pas pu empêcher l'annexion de la Crimée en Ukraine par la Russie de Vladimir Poutine. En 2015 et en 2016, l'UE n'a pas su prévenir les attaques terroristes perpétrées par Daesch à Berlin, Bruxelles, Nice et Paris. En 2017, l'UE n'a pas réussi à endiguer la guerre civile dans la Syrie de Bachar el-Assad. Celles et ceux qui rappellent ces événements avec exactitude, omettent de préciser que l'action de l'UE dans le domaine de la défense est gouvernée par les acteurs étatiques, et que ses ressources pour élaborer et mettre en œuvre une politique commune sont circonscrites.

D'une part, l'UE ne recouvre pas une entité politique homogène, supranationale et indépendante des États. L'UE correspond plutôt à un réseau d'institutions au sein duquel des acteurs nationaux et européens hétérogènes



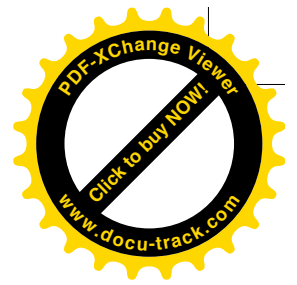
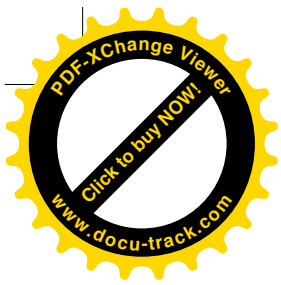
(diplomates, politiques, militaires, industriels, lobbyistes) entretiennent des relations d'interdépendance constantes, simultanément collaboratives et conflictuelles. Dans le secteur de la défense, la gouvernance européenne est qualifiée d'intergouvernementale, c'est-à-dire que les décisions sont prises à l'unanimité par les institutions de l'UE qui défendent les intérêts nationaux, à savoir le Conseil européen et le Conseil. Le Conseil européen rassemble quatre fois par an, les chefs d'État et de gouvernement des vingt-huit États membres de l'UE. Quant aux ministres de la Défense, ils se retrouvent au sein du Conseil à une fréquence mensuelle. Un tel système n'est donc pas adapté pour répondre efficacement aux menaces identifiées, par une prise de décisions rapide. Par ailleurs, les institutions supranationales ne sont pas compétentes pour traiter des enjeux militaires. Le Parlement a un rôle consultatif à travers la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE), la Commission ne peut pas prendre d'initiatives législatives, et la Cour de Justice (CJUE) n'a pas de prérogatives. En d'autres termes, les États, en particulier la France et l'Allemagne représentés respectivement par le président de la République, le Chancelier et les ministres de la Défense, détiennent une position décisionnelle plus centrale pour façonner l'« Europe de la défense » que le président de la Commission européenne, les parlementaires européens ou les juges de la CJUE.

D'autre part, l'UE possède des ressources restreintes pour répondre aux défis de la sécurité internationale tels que le terrorisme ou les conflits armés. L'UE ne bénéficie pas de moyens militaires qui lui soient propres, les



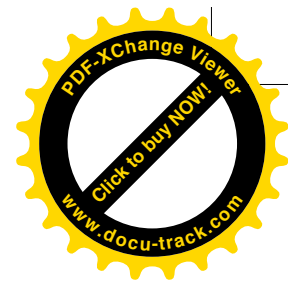
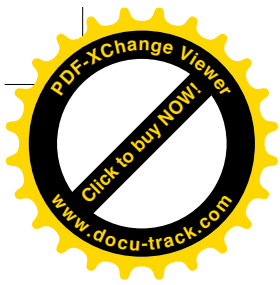
États préservant leur souveraineté nationale. Son action s'inscrit dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui s'applique à l'ensemble des États membres de l'UE, à l'exception du Danemark qui bénéficie d'une dérogation (« *opt-out* »). Créée en 2001, la PSDC vise deux objectifs. Premièrement, la PSDC coordonne les politiques nationales de la défense en identifiant des objectifs communs. Pour ce faire, elle dispose de ressources institutionnelles, normatives et budgétaires limitées.

Au niveau institutionnel, la direction de la PSDC est assurée par le Conseil au travers du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'UE (CMUE) et de l'état-major de l'UE (EMUE). Le COPS est l'épicentre décisionnel de la PSDC. Il existe d'autres comités techniques tels que l'Agence européenne de défense (AED) et le Comité armement (COARM). L'AED vise à faire émerger des besoins capacitaires communs (avions de ravitaillement, drones) pour répondre aux demandes des militaires. Elle compte une centaine d'agents, soit cent fois moins que le nombre d'agents de la Délégation générale de l'armement (DGA), l'agence française d'acquisition de biens militaires. Quant au COARM, son objectif est d'harmoniser les réglementations nationales relatives au contrôle des exportations d'équipements de défense. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, ces groupes sont présidés par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Le SEAE est composé de 3 500 agents. La plupart des agents du SEAE ne travaillent pas sur la PSDC mais traitent d'enjeux diplomatiques.



Au niveau normatif, deux directives (textes contraignants issus du droit de l'UE) sont votées par le Parlement et le Conseil en 2009, ce qui est une première dans le domaine militaire. Il s'agit des directives « marchés publics de défense et de sécurité » (MPDS, 2009/81/CE) et « transferts intra-communautaires » (TIC, 2009/43/CE), communément qualifiées de « paquet défense ». Elles visent à créer un marché intérieur de la défense, en limitant l'usage de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) par les gouvernements nationaux, et en interdisant la pratique industrielle des compensations (« *off-sets* ») entre les États membres. Il s'agit de construire la défense européenne par « le bas » c'est-à-dire par le marché et l'industrie. La constitution d'entreprises multidomestiques telles qu'*Airbus Group* dans le secteur aéronautique, MBDA dans le domaine missilier et *Thales* dans la branche électronique, en est le principal révélateur.

Au niveau budgétaire, l'UE dispose de 145 milliards d'euros par an, soit 1 % du PIB de ses États membres, correspondant au budget de l'Autriche. 6 % du budget de l'UE (8,4 milliards d'euros) est consacré à la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) comprenant la PSDC. Si ce budget prend en charge les missions civiles de maintien de la paix, les opérations militaires de l'UE sont financées directement par les États membres. En 2014, le budget de la PSDC s'élevait à 330 millions d'euros. S'il a été multiplié par trois en moins de dix ans, il demeure cent fois plus faible que le budget du ministère français de la Défense (autour de 30 milliards d'euros).



Deuxièmement, la PSDC déploie des forces armées issues des États membres de l'UE à l'extérieur des frontières européennes dans le but de maintenir la paix. Depuis 2003, trente-deux missions civiles ou militaires ont été lancées en Afrique, dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Asie, et la moitié d'entre elles est encore en cours. Dix-neuf agents militaires et diplomatiques européens ont trouvé la mort lors de l'une de ces opérations, dont un sur le champ de bataille.

Finalement, nombreux sont les hommes politiques nationaux qui présentent l'UE, par facilité intellectuelle ou par stratégie politique, comme impuissante pour défendre le territoire et les citoyens européens. L'argument sert autant ceux qui défendent une renationalisation de la politique de défense que ceux qui arguent d'un renforcement de son européanisation. Ce chapitre a déconstruit cette idée reçue en rappelant que la gouvernance européenne de la défense est moins structurée par les institutions supranationales que par les États, et que la PSDC dispose de ressources matérielles réduites. Plutôt que de reproduire un discours désuet sur les oppositions indépassables entre les différentes échelles constitutives de la politique militaire (nationale ou internationale, bilatérale ou multilatérale, européenne ou otanienne), il serait utile de formuler des propositions qui visent à les articuler. Dans un contexte international imprévisible («*Brexit*», Daesch, Erdogan, Poutine, Trump), la conjugaison des échelles d'action publique permettrait d'assurer une grammaire politique propice à des alliances internationales renouvelées.