

FAUT-IL ENTERRER LA DÉFENSE EUROPÉENNE ? (NICOLE GNESOTTO)

Giorgio Garbasso | *assistant de recherche à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Cette Synthèse vise à présenter les principales idées développées dans l'ouvrage de Nicole Gnesotto intitulé *Faut-il enterrer la défense européenne ?*. L'auteur offre une analyse approfondie de la défense européenne, de son évolution historique, de ses difficultés, et des futurs défis auxquels l'Europe devra répondre si elle veut parvenir à jouer un rôle de stabilisateur dans son aire d'influence et à être à la hauteur de ses ambitions.

Entreprenant de répondre de manière provocante à la question « Faut-il abandonner le chantier ou l'ambition d'une Europe active et influente sur la scène politique internationale ? Faut-il enterrer la défense européenne ? », Nicole Gnesotto offre dans cet ouvrage¹ une analyse approfondie de la défense européenne, de son évolution historique, de ses difficultés, et des futurs défis auxquels l'Europe devra répondre si elle veut parvenir à jouer un rôle de stabilisateur dans son aire d'influence et à être à la hauteur de ses ambitions.

1. Un bilan mi-figue, mi raisin

L'analyse s'ouvre en premier lieu sur une perspective historique qui permet d'éclairer le contexte actuel. Au début de la construction européenne en 1957, **la sécurité du territoire était assurée par l'OTAN sous le leadership américain**, permettant à la Communauté économique européenne de miser sur d'autres priorités politiques comme la prospérité économique et la démocratisation des États membres. Plusieurs tentatives de création d'une politique de sécurité et de défense, toutes lancées par la France, ont par la suite échoué. La construction européenne s'est ainsi développée pendant plus de cinquante ans dans une **heureuse insouciance des réalités stratégiques**.

Après la chute de l'URSS, la fin du monde bipolaire a impliqué **une redéfinition des priorités stratégiques et de défense de l'Europe**. L'éclatement du conflit en Yougoslavie et la moindre implication des États-Unis ont suscité une plus forte responsabilisation des Européens dans leur aire d'influence.

Avec le traité de Maastricht de 1992, l'Europe sort de sa « torpeur stratégique » en instituant, par l'article V du Traité, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mais ce n'est que vers la fin des années 1990, face aux risques de génocide des Kosovars, que les Européens, encouragés par la volonté politique de l'alliance franco-britannique, ont décidé de donner, lors du Sommet de Saint-Malo du 4 décembre 1998, une crédibilité militaire et une autonomie d'action à l'Europe par **l'institution de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**, qui devient une compétence légitime de l'Union européenne.

Nicole Gnesotto poursuit son analyse en distinguant deux phases d'évolution de cette nouvelle politique. Après une première période de développement positif – quoique encore limité – pendant la décennie 2000, une deuxième période de paralysie a suivi à partir du début de la décennie 2010 alors qu'éclataient de nouvelles crises à l'Est et au Sud de la zone d'influence de l'Union européenne.

« Avec l'euro et l'élargissement [la politique de défense européenne] est sans doute la plus grande innovation européenne des années 2000 ». L'auteur rappelle que pendant cette décennie, toutes les institutions, tous les outils nécessaires à la conduite d'une politique de sécurité et de défense vont être créés et installés à Bruxelles. **La PESD a connu un discret succès**. « Elle a montré son utilité dans la gestion des crises sur trois continents – Europe, Asie, Afrique et Moyen Orient – elle a intégré une dimension industrielle importante et prouvé sa valeur ajoutée par rapport au cadre traditionnel d'intervention extérieure – les nations et l'OTAN ». En plus de la

gestion urgente de crise, la politique de défense se renforce en 2004 sur le volet lié à l'industrie de défense, notamment par la création de l'Agence européenne de défense (AED). Comptant actuellement 900 000 emplois indirects, la dimension industrielle de la défense est sans conteste une dimension essentielle aussi bien pour la croissance économique des États membres que pour l'avenir de la PSDC.

Ainsi, « la PSDC n'a cessé de s'enrichir et de se transformer au fil de la décennie 2000 : après les innovations politiques et institutionnelles de 1999, elle est passé à la phase opérationnelle des crises réelles dès 2003, et a intégré la dimension industrielle dès 2004 » (p. 36). Pour l'auteur, le succès de la PESD a été d'introduire d'emblée « une pratique de la crise et de l'urgence politique dans une culture de la paix et du temps long des conjonctures économiques ».

Mais depuis l'autonomie 2008, l'ambition stratégique de l'Union semble avoir disparu : « l'Europe de la défense est entrée en récession, comme si ce terme servait de dénominateur commun à l'ensemble des activités économiques et politiques de l'union ». Avec la crise européenne, les efforts dans le camp de l'industrie de la défense furent estompés par la concurrence internationale, la contraction des budgets et la croissance exponentielle des coûts de recherche et développement des nouvelles technologies civiles et militaires (p. 36).

L'absence de l'Europe de la défense a été fortement ressentie dans plusieurs dossiers : conflits avec la Russie, printemps arabes, Syrie, conflit israélo-palestinien, avenir de l'Afghanistan, Pakistan. L'auteur caractérise cette décennie comme celui de « **la déception stratégique** ». Les crises aux portes de l'Europe et l'incapacité diplomatique et politique de l'UE ont été un révélateur des divisions internes, et de l'absence d'une volonté politique commune en matière de politique étrangère. Il y a eu une gestion positive de certaines crises, mais prise dans son ensemble, la PSDC n'a pas produit les résultats que l'on pouvait attendre. Lors du Conseil européen de décembre 2013 qui devait relancer l'Europe stratégique à la lumière des nouvelles crises, les chefs de gouvernement n'ont pas réussi à donner une impulsion nouvelle à l'Europe de la défense.

2. Une politique marquée par l'ambiguïté et les divisions

Nicole Gnesotto met en lumière les difficultés patentées d'une intégration majeure d'une Europe de la défense. « Après une longue histoire de désaccords et de malentendus, **le consensus atteint reste minimal entre États membres sur ce qu'il faut entendre par «défense européenne»** : le débat n'est jamais clos sur les objectifs, les modalités, le rythme et les moyens même de cette politique » (p. 55).

Une **source importante de désaccords reste la relation de l'UE avec l'OTAN**. L'OTAN demeure 20 ans après Maastricht la limite politique de l'Europe de la défense. Les Européens restent obsédés par la nécessité de construire l'Europe de la défense à l'ombre des accords atlantiques. « Une partie des Européens souhaitent en effet limiter le rôle de l'Union et de la PSDC aux missions civiles, parce qu'ils souhaitent préserver le rôle de l'OTAN dans la gestion militaire des crises. Certains pays comme la France au contraire défendent un équilibre entre compétences civiles et militaires de l'union » (p. 70).

Nicole Gnesotto souligne la nature spécifique de la politique de défense, qui est, contrairement à d'autres politiques communautaires, de nature essentiellement intergouvernementale. Mais il reste des désaccords politiques sur la « primauté des souverainetés nationales face à l'objectif d'intégration européenne ». La Commission européenne joue un rôle accrue pour ce qui concerne la dimension civile de la PSDC, et le Traité de Lisbonne contribue à donner plus de cohérence à la politique extérieure de l'Union en renforçant le dialogue entre la Commission et Conseil. Mais le rôle du Conseil n'a pas arrêté de progresser et les États membres demeurent réticents à céder leur souveraineté en matière de défense. La sécurité est le domaine où la communautarisation des politiques est bien entendu la plus difficile, le droit de décider de la vie et de la mort de ses citoyens étant le dernier rempart du nationalisme européen.

Les clivages au sein de l'UE sur l'avenir de la PSDC sont multiples et de natures complexes. Les grands États membres, qui ont un poids conséquent sur les dépenses militaires, se heurtent aux petits États membres, qui refusent d'être engloutis dans un processus de communautarisation. Les nouveaux États membres, issus du bloc de l'Est, sont marqués historiquement par la domination

soviétique, tandis que les anciens États membres ont une vision plus internationaliste des risques sur des dossiers comme la lutte contre le terrorisme ou la stabilisation du Sud de la Méditerranée. Les pays les plus familiers des interventions extérieures, comme France et le Royaume-Uni, s'opposent aux autres.

L'auteur invoque également des visions nationales distinctes - « s'ils ont fini par s'entendre sur une définition minimale du champ de la PSDC - consignée dans le traité de Lisbonne - ils n'en jouent pas moins des partitions très discordantes, fruits de leur héritage historique propre, de leur potentiel militaire très disparate, de leur vision du monde, du type de relation avec les États-Unis, de l'état de leur opinion publique, de leur performances industrielles en matière d'armement, etc. » (p. 80)

Le Royaume-Uni reste fortement opposé, depuis toujours, à l'idée d'une Europe politique dotée d'une politique étrangère qui pourrait diluer son rôle ou celui de l'OTAN. Il s'est opposé de façon presque systématique aux grandes tentatives d'avancée de la PSDC. La France « plaide depuis l'origine de la CEE en faveur d'une défense européenne, revendique l'objectif d'une Europe puissance, et cherche à construire l'Union comme un acteur politique d'influence forte et reconnue sur la scène internationale ». Or les résistances des autres pays membres à l'avancée de ces projets se crispaient justement sur la volonté de la France de s'affranchir de l'influence de l'OTAN. Mais « la France affiche désormais une attitude très pragmatique et désidéologisée à l'égard de l'OTAN ». L'approche de l'Allemagne a évolué depuis la Seconde guerre mondiale. Pour se faire accepter par ses partenaires dans le cadre de la nouvelle intégration européenne, elle a accepté toutes les propositions venues de la France, mais après la réunification de 1990, la prise en compte des intérêts de Berlin s'est normalisée. L'Allemagne a développé un certain abstentionnisme stratégique « qu'on peut réduire aux tendances pacifistes d'une bonne partie de l'opinion publique ».

3. Relancer l'Europe stratégique, maintenant ou jamais

Nicole Gnesotto s'interroge dans la dernière section de son ouvrage sur les étapes et les obstacles à franchir pour une relance de l'Europe de la défense. **Le contexte stratégique est des plus difficiles en interne et aux portes de l'Europe.** « Plusieurs facteurs se conjuguent en effet en négatif : l'Europe elle-même traverse une crise historique - de prospérité, de croissance, de confiance de solidarité entre les pays membres ». Cela n'est certainement pas le contexte plus favorable à l'approfondissement politique d'une Europe de la défense. « Mais a contrario le renoncement définitif d'une Europe stratégique alors que les États-Unis demande avec toujours plus d'insistance aux Européens de s'investir dans la responsabilisation de leur zone d'influence est également irrecevable ».

Plusieurs conditions doivent toutefois être remplies pour **réussir la relance de la PSDC**. L'Union devra équilibrer sa relation avec le Royaume-Uni, qui est une grande puissance militaire et reste incontournable pour le développement de la PSDC. Mais son désengagement permanent sur les dossiers européens ralentit toute possibilité d'intégration de la PSDC. Il sera également nécessaire de rétablir un « new deal » entre la Commission et le Conseil pour accorder à la Commission des capacités financières d'investissement, qui sont indispensables à la dimension militaro-industrielle de la PSDC.

Enfin, l'auteur explique que le débat sur la défense européenne s'est cristallisé sur les modalités d'intégration et le degré de mutualisation alors qu'il faudrait discuter avant tout des objectifs. **Qu'attend l'Europe de la PSDC ?** « Aussi longtemps que l'Union ne clarifie pas ses objectifs stratégiques globaux, aussi longtemps que l'Union ne se donne aucune priorité et répond au petit bonheur à telle ou telle sollicitation extérieure, la PSDC a toutes les chances de rester une addition hétéroclite d'opérations militaires et civiles, sans influence réelle sur l'évolution des crises ».

Nicole Gnesotto insiste sur la nécessité d'inventer **un discours clair sur les objectifs de l'Europe comme acteur international.** « Est-ce que l'Europe doit rester une sorte d'agence civile, qui intervient dans la reconstruction et la stabilisation des

pays après la phase de conflit où est ce que l'Union veut prendre en charge son destin et se donner les moyens effectifs, y compris militaires, non pas de subir mais d'intervenir sur l'ensemble de son environnement extérieur » ?

En conclusion si l'Europe a pu « se développer comme un havre de plus en plus élargi de paix de prospérité, d'expérimentation politique sans aucun équivalent sur la scène internationale », l'instabilité de son voisinage à l'Est et au Sud et la demande des États-Unis que l'UE se montre plus responsable dans sa zone d'influence soulève de nouveaux défis. Il faut rompre avec l'image d'une Europe dépassée, frileuse, impuissante et inactive. « Ce qui manque le plus à la PSDC est en effet ce qui manque le plus à l'Union : **un narratif mobilisateur, l'histoire d'un projet collectif sur l'utilité de l'Europe au XXI^{ème} siècle.**



Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Collection Réflexe Europe - Débats, La Documentation française, mai 2014.

1. Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Collection Réflexe Europe - Débats, La Documentation française, mai 2014.

Sur les mêmes thèmes...

L'EUROPE ARMÉE

Nicole Gnesotto, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors / The Eyes*, septembre 2013

DÉFENSE : L'AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE

Sophie-Caroline de Margerie et Nicole Gnesotto, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

L'AVENIR DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EUROPÉENNE : À QUEL POINT EST-ELLE EUROPÉENNE ?

Jean-Pierre Darnis, *Policy Paper n° 63, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

COMMENT MAINTENIR DES CAPACITÉS DE DÉFENSE EN PÉRIODE DE RESTRICTION BUDGÉTAIRE ?

Ronja Kempin, *Policy Paper n° 64, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

QUELLES PRIORITÉS POUR LA PSDC ?

Daniel Keohane, *Policy Paper n° 65, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

LES EUROPÉENS POURRONT-ILS SE METTRE D'ACCORD SUR LE RECOURS À LA FORCE MILITAIRE ?

Jan Techau, *Policy Paper n° 66, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

QUELLE PLACE POUR LA PSDC DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UE ?

Nick Witney, *Policy Paper n° 67, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

COMMENT LES EUROPÉENS PEUVENT-ILS RESTER CRÉDIBLES AVEC DES CAPACITÉS DE DÉFENSE RÉDUITES ?

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

