

# DÉFENSE : L'AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE

Nicole Gnesotto et Sophie-Caroline de Margerie | *Membres de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et membres du Conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

**A** lors que la Commission du Livre blanc sur la défense nationale et la sécurité a remis son rapport au président de la République française, Nicole Gnesotto et Sophie-Caroline de Margerie nous font part de leurs réflexions sur l'avenir de la défense nationale et l'ambition de la France en matière de défense européenne, tout en analysant les conséquences du redéploiement américain.

## 1. Compte tenu des coupes budgétaires drastiques qui s'annoncent pour la prochaine Loi de programmation militaire 2014-2020, quelle hiérarchisation des priorités françaises propose le Livre blanc en matière d'intervention externe ? Quelle est la vision des intérêts français qui s'en dégage ?

La définition des intérêts stratégiques et des priorités en matière d'intervention est le résultat d'un ensemble complexe de facteurs. La contrainte budgétaire n'en est qu'un des aspects, important certes, mais pas déterminant. L'état du monde, les perspectives d'évolution des menaces et des risques d'une part, la question de savoir si nous les affronterons seuls ou avec nos partenaires d'autre part, sont tout aussi essentiels. De cette combinaison entre les ressources, les menaces et les possibilités de partenariats, le Livre blanc établit cinq priorités politiques :

- protéger le territoire et les citoyens français, et garantir le fonctionnement normal des institutions et de la nation ;
- garantir avec d'autres la sécurité de l'Union européenne et de l'espace nord-atlantique ;
- stabiliser avec d'autres les approches de l'Europe ;
- participer à la stabilité du Proche orient et du Golfe arabo-persique ;
- contribuer à la paix dans le monde.

En matière d'interventions extérieures, la géographie est un facteur déterminant, qu'il convient toutefois de qualifier par les trois objectifs suivants :

- la protection de nos ressortissants partout dans le monde ;

- la défense de nos intérêts stratégiques et ceux de nos alliés ;
- l'exercice de nos responsabilités internationales.

Dans cette approche, les marges de l'Europe, à l'Est et au Sud, revêtent un aspect prioritaire, s'agissant notamment du Maghreb, de l'Afrique sahélienne et atlantique, du Golfe de Guinée. Le Golfe arabo-persique connaît également une importance majeure, par les menaces qu'il recèle et du fait des accords de coopération et de défense qui lient la France à un certain nombre d'États de la région. Viennent ensuite les zones de l'Océan Indien et l'ensemble de l'Asie. Sur toutes ces zones potentielles d'intervention, le Livre blanc en appelle à une analyse européenne commune des risques et des menaces, sous la forme à terme d'un Livre blanc européen.

## 2. Dans quelle mesure pensez-vous que cette réduction des capacités va affecter l'influence de la France en Europe, à l'OTAN et au Conseil de Sécurité de l'ONU ?

Le niveau des dépenses militaires est certes un indicateur important de la puissance et de l'influence des États, mais c'est un indicateur relatif. Si c'était le facteur essentiel, des pays comme la Turquie, la Grèce, l'Arabie saoudite qui dépensent plus de 3 % de leur PIB en matière militaire, devraient être les grandes puissances du moment, plus importantes militairement que la France. Or personne ne croit que ce soit le cas... À l'inverse, les États-Unis sont entrés dans une phase de réduction drastique de leur budget militaire - moins 500 milliards de dollars sur la prochaine décennie

- sans que la question ne se pose de leur affaiblissement politique mondial. Autrement dit, dans le contexte de la mondialisation qui est désormais le nôtre, le facteur militaire est devenu un indicateur parmi d'autres de la puissance des États, pas forcément le seul ni le premier comme ce fut le cas pendant la Guerre froide. La capacité d'influence sur l'environnement international repose en effet sur une conjonction de multiples éléments : une certaine vision du monde, une légitimité à agir, une disponibilité à prendre des risques, une nation solide, souveraine, solidaire et consensuelle. C'est à ce titre que le rétablissement de l'équilibre de finances publiques, pour un pays comme la France, est aussi un objectif de sécurité essentiel, voire préalable à toute action internationale. Maintenir des dépenses militaires élevées au prix de la dépendance politique de la France serait un choix peu raisonnable sur le plan stratégique.

Il n'empêche, vous avez en partie raison, notamment pour ce qui concerne les perceptions : la réduction relative de l'effort budgétaire français pourra être interprétée par nos partenaires comme une baisse de l'ambition française, même si la France fait toujours partie des pays européens qui investissent le plus en matière de défense. De façon un peu perverse, certains pourraient même arguer de cette stagnation de la défense française pour mettre en doute notre ambition européenne. Or ce n'est pas le cas. Au contraire, le Livre blanc décèle, dans le contexte actuel, trois facteurs favorables à une nouvelle dynamique européenne en matière de gestion des crises extérieures :

- le recentrage des priorités stratégiques des États-Unis vers l'Asie d'une part ;
- la permanence des instabilités à la périphérie immédiate, Est et Sud de l'Union d'autre part, qui exige une vigilance et un investissement accrus, y compris en matière de sécurité, de la part des Européens ;
- enfin, la raréfaction des ressources budgétaires disponibles dans chacun des États membres devrait rendre l'option multilatérale, pour la pacification des crises, d'autant plus capitale.

Autrement dit, la nouvelle équation stratégique proposée par le Livre blanc pourrait se formuler ainsi : moins d'argent, plus de crises, moins d'Amérique = plus d'Europe de la défense.

### **3. Le Livre blanc de 2008 est fréquemment évoqué par les partenaires européens comme une référence. Serait-il possible de rédiger un Livre blanc européen de ce type et quelle serait sa valeur ajoutée ?**

Le rapport sur la Stratégie européenne de sécurité, rédigé sous l'autorité de Javier Solana, remonte à 2003. Le monde a changé en 10 ans. Identifier les menaces qui concernent l'Europe et les intérêts que l'Union européenne entend défendre, par elle-même ou en coordination avec l'Alliance atlantique, serait un exercice utile. Certes, pareil document ne serait pas aisé à élaborer dans la mesure où il implique de répondre à des questions taboues telles les frontières de l'Union ou l'existence d'adversaires, que les États membres préfèrent balayer sous le tapis. Mais au-delà des clarifications bienvenues, l'intérêt d'un Livre blanc européen serait l'affirmation d'une ambition commune, conduisant au développement de capacités autonomes et/ou mutualisées soutenant la vision stratégique qui aurait été définie. La France est, pour sa part, favorable à ce que soit posé un tel acte politique.

### **4. Seuls cinq États membres de l'UE avaient envoyé des avions de combat lors de l'opération l'OTAN en Libye en 2011 et l'intervention au Mali montre à nouveau des Européens très divisés sur l'usage de la force dans les opérations externes. L'ambition européenne en matière de sécurité et de défense est-elle vouée à se limiter aux interventions civilo-militaires ?**

Les Européens ont toujours été divisés sur l'usage de la force, tout simplement parce qu'ils ont des histoires et des héritages stratégiques très différents. Entre l'Allemagne pacifiste, la France et la Grande-Bretagne nucléaires et interventionnistes, les pays neutres, ceux essentiellement acquis au maintien de la paix onusien, ceux désireux de laisser à l'Amérique et à l'OTAN le soin de s'occuper du monde, le paysage stratégique européen est en effet très hétéroclite. Il faut beaucoup de discussions, beaucoup de conviction et de capacité d'entraînement de la part de quelques États membres, dont la France, pour entraîner une décision européenne commune en matière de gestion des crises. De ce point de vue-là, la Libye fut un échec. Mais le Mali ne l'est pas : la France n'a pas souhaité en effet obtenir une opération PSDC au Mali. Elle a souhaité un soutien logistique, qu'elle a obtenu, de la part de la plupart de ses alliés. Sur le fond, l'objectif de la PSDC ne peut

pas être d'obtenir que les 28 participent tous, militairement, à toutes les opérations de gestion de crises lancées dans le cadre de l'Union. L'objectif est plutôt que tous acquièrent petit à petit une même conscience stratégique qui ferait qu'aucun d'entre eux n'interdise à quelques-uns d'agir, dans telle ou telle crise, au nom de l'Union européenne.

Pour autant, en matière d'usage de la force, il est important de souligner deux évolutions plus structurales. Il y a d'une part le constat que les réticences grandissantes à l'égard de l'usage de la force ne sont pas l'apanage des Européens. Même l'Amérique évolue sur cette question. Aujourd'hui, les États-Unis font le bilan des interventions militaires récentes qu'ils ont conduites depuis dix ans, Irak, Afghanistan notamment, et leurs conclusions vont également vers davantage de sélectivité et de prudence à l'égard des interventions militaires traditionnelles : la nouvelle pensée stratégique des États-Unis d'Obama valorise en effet les actions clandestines, le recours à des moyens non humains (drones notamment), la capacité pour les États-Unis de conduire un « leadership from behind » en réduisant leurs propres interventions terrestres, etc. D'autre part, l'expérience tirée des crises récentes, sur les dix ou quinze dernières années, met en lumière l'insuffisance des séquences purement militaires d'une intervention, si elles ne sont pas insérées dans un continuum global, une approche civilo-militaire d'ensemble, seule capable de résoudre des crises de façon durable. L'Irak et l'Afghanistan sont des exemples majeurs de la nécessité des approches globales dans la gestion des crises extérieures. Or cette approche globale, et pas seulement militaire, de la gestion des crises, fut en quelque sorte inventée, prônée, illustrée et défendue par les Européens. D'abord dans la stratégie de sécurité qu'ils adoptèrent en 2003. Ensuite, dans la pratique même des opérations de gestion de crises menées par l'UE depuis cette date. Autrement dit, l'intervention civilo-militaire n'est pas un pis-aller. C'est un must, une nécessité, très difficile à mettre en œuvre, beaucoup plus difficile, exigeante et indispensable que ne le sont les seules approches technico-militaires.

## **5. Quelles seront les conséquences du redéploiement des capacités américaines en Asie et de la volonté de Washington de voir les Européens assumer davantage la sécurité de la région ? Peuvent-ils aider les Européens à rendre plus cohérent le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense avec leur engagement dans l'OTAN ?**

Sortant avec lassitude d'une « ère de guerre », résolus à réduire le déficit, divisés sur la place et les formes que doit avoir l'intervention militaire, les États-Unis ne se voient plus avec autant de certitude comme « la nation indispensable ». Dans ce contexte de prudence et de restriction, des priorités d'affectation des ressources militaires et diplomatiques ont été définies, au premier rang desquelles le continent asiatique, sans d'ailleurs que les objectifs de cette orientation apparaissent toujours clairement : rassurer les alliés du Pacifique, contenir l'hubris chinois - la Chine étant devenue le « frenemy » n°1 ?

Il ne faut pas surestimer la nouveauté de cette préoccupation car l'Asie-Pacifique a toujours eu une importance considérable dans l'histoire américaine, ni imaginer qu'elle sera exclusive de toute autre. Les États-Unis n'ont pas l'intention de se désintéresser de l'Europe, ni d'abandonner le premier rôle en ce qui concerne Israël et l'Arabie saoudite. Reste qu'est perceptible une certaine volonté de répartir les tâches, les Européens étant fermement invités à prendre davantage en charge la sécurité de leur continent et à garder leur environnement proche, comme cela s'est fait en 2008 en Géorgie et en 2011 en Libye.

Cette disponibilité américaine crée, en théorie du moins, un climat favorable à une meilleure coopération entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne et à ce que cette dernière s'engage dans des actions extérieures. Il appartient aux Européens de saisir cette opportunité. Veulent-ils avoir l'ambition d'une Europe de la défense, admettre que la puissance militaire est un des outils d'influence dont on ne peut pas se passer dans un monde compétitif et dangereux ? C'est le choix qu'a fait la France.

**6. Alors que le Conseil européen de décembre 2013 sera consacré au développement de la Politique de défense et de sécurité commune, François Hollande s'est dit favorable au franchissement d'une nouvelle étape. Comment préparer au mieux cette échéance et sur quels enjeux les chefs d'États et de gouvernement devraient-ils en priorité se concentrer (de réels efforts de pooling & sharing, un rapprochement industriel, etc.) ?**

Le signal politique est majeur : c'est en effet la première fois depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne que les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen, ont décidé de mettre la défense au premier rang de leurs préoccupations. Cette politisation, au plus haut niveau, des questions de sécurité et de défense correspond à un souhait de la France, exprimé dès l'automne 2012. Le Livre blanc, à l'instar du Rapport Védrine, en fait également une des conditions de la relance politique de la PSDC. La préparation de cet événement mobilise d'ores et déjà toutes les structures de l'Union - SEAE, Commission, Parlement - et l'ensemble de la communauté stratégique et des think tanks intéressés par ces questions. Toutefois, ce ne sont pas les institutions européennes mais bien les États membres qui jouent un rôle décisif

en matière de défense. La France a pris la tête d'une réflexion tous azimuts, dans différentes enceintes de coopération, tel le groupe « Weimar plus » - lequel associe, à l'instigation de Paris, la France, l'Allemagne et la Pologne, et deux pays du sud, l'Italie et l'Espagne depuis novembre dernier. Quatre axes devraient structurer les futures décisions du Conseil européen : la stratégie, les opérations, les capacités et l'industrie de défense européenne. Et tout est lié : il faut tirer les leçons des opérations récentes, pour identifier les lacunes et les capacités à construire d'urgence (ravitailleurs en vol, avions de transport stratégiques). Il faut faire le bilan des redondances industrielles coûteuses pour restructurer l'industrie européenne, booster la recherche, défendre les PME d'un secteur qui occupe plus de 300 000 emplois en Europe. Il faut enfin analyser l'évolution des risques et des crises autour de l'UE, pour décider des priorités sur lesquelles l'Europe peut apporter une plus-value en fonction de ses propres intérêts. Les progrès possibles ne manquent pas : reprise de l'opération de l'OTAN au Kosovo, renforcement des actions de sécurité au Sahel, stratégie maritime, Livre blanc européen sur la défense, préférence industrielle européenne en matière d'industrie de défense, relance de la dynamique EADS/Bae, etc. La défense européenne est devant nous.

Sur le même thème

QUELLES PRIORITÉS POUR LA PSDC ?

Daniel Keohane, *Policy Paper No. 63, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

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

Nick Witney, *Policy Paper No. 64, 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 No. 65, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

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

Ronja Kempin, *Policy Paper No. 66, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

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

Jean-Pierre Darnis, *Policy Paper No. 67, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

LA DÉPENSE EN MATIÈRE DE DÉFENSE EN EUROPE : PEUT-ON FAIRE MIEUX SANS DÉPENSER PLUS ?

Fabio Liberti, *Policy Paper No. 46, Notre Europe*, juin 2011

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 en 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*