



HAL
open science

Au-delà de Sisyphe ? L'Union européenne et la défense

Frédéric Ramel

► **To cite this version:**

| Frédéric Ramel. Au-delà de Sisyphe ? L'Union européenne et la défense. 2013. hal-01070509

HAL Id: hal-01070509

<https://sciencespo.hal.science/hal-01070509>

Preprint submitted on 1 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Au-delà de Sisyphe ? L'Union européenne et la défense

Frédéric Ramel

La figure de Sisyphe est souvent convoquée pour qualifier la dynamique de l'intégration européenne. Nouvelles initiatives qui génèrent des crispations ou crises diplomatiques à répétition, l'allure à laquelle l'Union avance s'apparente à un mouvement saccadé et rappelle le héros mythique, condamné à pousser jusqu'en haut d'une montagne un lourd rocher qui chaque fois retombe de l'autre côté et que Sisyphe doit de nouveau ramener au sommet. L'application du traité de Lisbonne a rendu encore plus pertinente l'utilisation de cette figure mythique, notamment en ce qui concerne la politique étrangère. Au sein de celle-ci, la défense objet de nombreuses controverses, occupe une place particulière.

Tout d'abord, la défense constitue l'un des derniers bastions de la souveraineté des Etats. Avec le droit de battre monnaie, celui de faire la guerre est l'autre socle sur lequel sont fondés les Etats modernes européens. La dynamique intégrative fondée sur des transferts progressifs de prérogatives souveraines s'est emparé de la monnaie avec l'euro (non sans lien avec le contexte stratégique post-bipolaire caractérisé par la réunification allemande). Quand bien même la logique intergouvernementale préside encore le champ de la défense, de nouveaux chemins ont été tracés depuis 1999. Avec la rencontre franco-britannique de Saint-Malo en 1998 et les leçons tirées du conflit entre le Kosovo et la Serbie l'année suivante, les Etats membres de l'Union ont inscrit pour la première fois la politique de défense à l'agenda. Formulée comme une finalité mais toutefois inscrite au conditionnel dans le traité de Maastricht (art. J4.1), celle-ci est devenue un objectif à part entière de l'action européenne.

Deuxième point, la défense fait l'objet d'un investissement particulier en cette année 2013 puisqu'elle sera le sujet central des débats du Conseil européen de décembre prochain. Du retour d'expériences opérationnelles aux problèmes capacitaires, du bilan industriel du secteur à la définition d'une stratégie différentielle au profit de l'Union sans oublier l'évaluation de la situation stratégique aux frontières, les enjeux sont nombreux

Peut-on espérer des percées significatives ? Rien n'est moins sûr. Mais avant de repérer quelques éléments prospectifs, il convient de replacer les débats en cours dans une conjoncture de nature ambivalente et dans une dynamique d'ensemble. Au final, la réflexion sur les enjeux de défense au sein de l'Union européenne met à jour deux priorités.

Une conjoncture ambivalente

La stratégie du pivot cultivée aux Etats-Unis a une conséquence immédiate pour les Etats européens, que ceux-ci soient membres de l'Union ou de l'OTAN : l'obligation pour eux de soutenir davantage leurs outils de défense. Appel plus insistant en faveur d'un partage du fardeau et réorientation des priorités stratégiques vers la zone Asie-Pacifique, ces deux particularités de la posture stratégique américaine obligent les Européens à une plus forte mobilisation. Que l'administration Obama parle de « rééquilibrage » ou de « recentrage », l'Europe a laissé sa place au faite des préoccupations américaines au continent asiatique. Les mesures récemment annoncées le confirment : dès 2015, six porte-avions nucléaires sur onze navigueront dans le Pacifique, 60% des bâtiments de la Navy auront un port d'attache dans la zone en question, 60% des chasseurs de l'Air Force y sont déjà déployés, de nouvelles implantations sont prévues et une partie des *Marines* actuellement stationnées dans l'archipel nippon seront affectés dans d'autres parties du continent. Outre-Atlantique, la zone Asie-Pacifique est considérée comme le lieu d'une possible guerre à haute

intensité. Quand bien même cette stratégie, et notamment sa viabilité à long terme dans un contexte budgétaire marqué par la « séquestration » et la nécessité d'économiser plus de 487 milliards de dollars d'ici 2023, peut être mise en question, le message se veut clair. L'administration Obama demande aux Européens une plus grande participation en matière de défense. La fameuse doctrine des 3 D (duplication, discrimination, découplage), formulée par Madeleine Albright à la fin des années 1990 afin de contester le renforcement des Européens en matière de défense, semble enterrée.

A ce facteur favorable s'ajoute toutefois une contrainte majeure : celle de la contraction budgétaire des Etats européens, eux-mêmes affectés par la crise de l'euro. Une tendance de fond traverse les politiques publiques européennes depuis la fin de la guerre froide. Les dépenses relatives à l'éducation ou la santé s'accroissent alors que celles consacrées à la défense se maintiennent ou diminuent. La crise monétaire actuelle pèse lourdement sur les choix budgétaires. Malgré les ambitions du Livre blanc de 2013, le gouvernement français a annoncé une loi de programmation militaire 2014-2019 à la baisse sur le plan des formats. Du côté britannique, l'outil militaire a subi trois réductions des effectifs entre 2011 et 2013 (20% de ceux de l'armée de terre, 14% de la Royal Navy et 13% de la Royal Air Force). Le budget de la défense lui-même devrait baisser de 7,5% en valeur réelle entre 2011 et 2015 obligeant l'un des principaux industriels britanniques (BAE System) à chercher des débouchés à l'étranger.

Rééquilibrage américain d'un côté, amenuisement des ressources européennes de l'autre. Cette configuration s'articule à des dynamiques de fond qui caractérisent l'action européenne en matière militaire.

Des dynamiques structurelles

Depuis la mise en place de la première mission militaire en 2003, une dynamique d'ensemble caractérise la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle présente deux dimensions. La première est institutionnelle et a pris la forme d'une normalisation. Les institutions bruxelloises se sont appropriées cette composante de l'action européenne qui relève pourtant du domaine réservé des Etats. D'une part, la Commission est devenue un intervenant indirect en raison de la « civilianisation » des questions de défense (gestion civile des crises qui appelle un financement qui relève du premier pilier) et de la sécurisation des relations extérieures. La mise en place du Service commun d'action extérieure participe bien de cette convergence des domaines d'intervention qui jusqu'alors étaient considérés comme hermétiques les uns aux autres. D'autre part, le Parlement européen exerce une incidence à la fois pratique et normative sur le champ de la Politique de sécurité et de défense commune. Après sa création en juillet 2004, la sous-commission de la sécurité et de la défense, présidée pendant de nombreuses années par Karl Von Wogau, puis aujourd'hui par Arnaud Danjean, pourtant bornée juridiquement en matière d'interventions extérieures est devenue un acteur respecté et reconnu. Elle exerce son droit à l'information ainsi que son pouvoir budgétaire pour les missions civiles et participe à la réflexion d'ensemble relative à la construction des capacités (marchés publics dans le domaine militaire, mise en place de programmes industriels concernant la logistique, les transports, etc.) comme à la définition des besoins nécessaires à la réalisation des missions en amont ainsi que le révèle le cas d'Eufor Tchad en 2008 et dont l'objectif était de contribuer à la protection des civils en danger, de faciliter la circulation des acteurs humanitaires et de contribuer à la sécurité du personnel des Nations unies. A l'époque, Karl von Wogau avait évalué les conditions locales dans lesquelles la projection des forces était envisagée afin d'anticiper sur les ressources matérielles nécessaires.

La deuxième dimension relève du champ opérationnel. L'Union européenne a élargi son répertoire d'action stratégique. Initialement, les efforts se focalisaient sur le post-conflit, à savoir la reconstruction matérielle (en particulier économique) et la consolidation de la paix du côté politique (création des institutions, soutien à l'organisation d'élections et d'un espace public). Les transitions économique et démocratique constituent les domaines d'intervention privilégiés. Tout en poursuivant ce type d'actions, l'Union européenne cultive une double diversification. Elle investit la transition sécuritaire post-conflit en assurant la continuité de missions réalisées auparavant par l'OTAN (opération Concordia en Macédoine) ou bien en accompagnant la réforme des systèmes de sécurité (construction d'institutions militaires et judiciaires respectant l'Etat de droit) ou la DDR (Désarmement, démobilisation, réintégration des combattants). L'Union européenne a également mis en place des mesures ayant comme visée la désescalade de la violence via la projection de

groupes tactiques à l'instar de l'opération Artémis dans la région de Bunia en République démocratique du Congo. Aujourd'hui, l'Union européenne effectue trois types de missions : des opérations militaires autonomes (sans l'Alliance atlantique) tel que EUNAVFOR-Atalanta (1594 hommes- contre la piraterie en Somalie) ; des missions de gestion civile des crises qui peuvent revêtir différentes dimensions allant de la police et du soutien aux forces de sécurité (Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Irak, République démocratique du Congo, Palestine, Niger, Mali) au contrôle des frontières ou la supervision d'accords de paix (Rafah dans la bande de Gaza, Moldavie, Géorgie) ; des missions mixtes civilo-militaires (en Guinée-Bissau et au Congo).

De quelques priorités

Penser la défense de l'Union européenne dans la configuration stratégique actuelle consiste tout d'abord à éviter l'écueil de certaines interprétations théoriques. Parmi celles-ci, la thèse du *soft-balancing* appliquée à l'Union par plusieurs néo-réalistes américains repose sur l'idée selon laquelle les conditions d'un équilibre des puissances entre l'Union européenne et les Etats-Unis ne sont pas présentes (absence de menace militaire, regroupement dans une même alliance, etc.). En même temps, le suivisme se révèle peu confortable pour les Européens. Au contraire, une forme d'autonomie stratégique se manifeste qui, face à la puissance américaine, utilise des moyens non coercitifs. La logique du rééquilibrage par rapport à Washington qui passerait par d'autres voies, notamment diplomatiques, reposerait sur le soutien d'Etats comme la France et le Royaume-Uni à la PSDC. Une telle argumentation s'expose à la critique en raison de sa contradiction interne (elle élève une organisation intergouvernementale au rang d'acteur des relations internationales, reconnaissance que les néo-réalistes ont toujours refusée), de son mécanisme réducteur (elle infère d'une augmentation des capacités militaires mises au service de l'Union une intention d'équilibre), de ses occultations (elle ne prend en considération ni l'absence de consensus sur la définition de l'Union européenne comme acteur stratégique ni la confusion méthodologique qui préside au raisonnement, à savoir que la PCSD ne consiste pas forcément à effectuer des actions similaires à celles des Etats-Unis). Plus fondamentalement, ce type de réflexion reste profondément attaché à une vision américaine alors que les problèmes que pose la défense européenne présentent des dimensions spécifiques. Certes, la coopération inter-organisationnelle entre l'OTAN et Bruxelles demeure un champ essentiel d'interrogations. Différents scénarios s'offrent aux deux institutions : la projection type Bosnie-Herzégovine, où l'Union européenne a pris la suite de l'Alliance atlantique selon les modalités de Berlin + (dispositif élaboré en 1999 qui consiste en une mise à disposition des capacités de l'OTAN au profit de l'Union lorsque l'Alliance n'est pas impliquée militairement sur un théâtre opérationnel); le type Afghanistan ou Kosovo, où elle a essentiellement fourni la composante civile ; le type Somalie, où Bruxelles est intervenu de façon autonome. L'étude et l'évaluation de ces configurations de coopération constituent une piste de recherche décisive en vue d'appréhender la complémentarité des organisations internationales et/ou la concurrence des unes avec les autres. Elles permettent également d'observer que la relation entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne est de moins en moins hiérarchisée mais n'épuisent pas, toutefois, la réflexion stratégique consacrée à la défense européenne.

Une première perspective consiste à approfondir les fonctions stratégiques de l'Union. Dotée depuis 2003 d'une Stratégie qui a été réactualisée, celle-ci se doit d'affiner son périmètre d'intervention et de sécurité. Le voisinage constitue une priorité mais jusqu'où s'étend celui-ci ? Quel outil peut en garantir la stabilité ?

Une deuxième perspective porte sur la fonction du militaire en opération. Le nombre de missions strictement militaires adoptées par l'Union européenne demeure minime. La plupart du temps, l'approche globale constitue le cadre opérationnel de référence pour déployer des forces armées. Quel bilan peut-on en tirer ? Cette articulation entre moyens militaires et civils est-elle adéquate ? N'observe-t-on pas une tendance à concevoir exclusivement les armées comme des leviers diplomatiques ?

Ces interrogations renvoient aux débats classiques, relatifs à la qualification de l'Union européenne : entre acteur global et puissance (civile, militaire, normative, etc.). Mais elles doivent aujourd'hui être appréhendées à l'aune de la pensée stratégique : l'Union constitue-t-elle - ou aspire-t-elle à former - un centre de gravité ? Que signifie pour elle une grande stratégie et quels en seraient les éléments fondamentaux ? La primauté accordée en matière de défense à la politique du *speech act* constitue un risque pour Bruxelles. Si le regain d'intérêt pour les questions de défense au sein du Conseil

européen dépasse cette logique du simple exercice de style rhétorique et parvient à se défaire des contraintes qui pèsent sur l'agenda des Etats membres, notamment sur le plan budgétaire, alors, le chercheur peut espérer trouver dans les développements de 2013 une bifurcation créatrice. Celle-ci pourrait modifier l'image du Sisyphe européen...

Indications bibliographiques

Biscop Sven, "And what will Europe do ? The European Council and military strategy", *Security Brief*, Egmont Institute, May 2013.

Biscop Sven, Whitman Richard G., ed., *The Routledge Handbook of European Security*, London-New York, Routledge, 2013.

Howorth Jolyon, "The EU as a global actor: Grand strategy for a global grand bargain?", *Journal of Common Market Studies*, 48, 3, July 2010, pp. 455-474.

Howorth Jolyon, Menon Anand, "Still not pushing back. Why the European Union is not balancing the United States", *Journal of Conflict Resolution*, 53, 5, October 2009, pp. 727-744.

Mérand Frédéric, Foucault Martial, Irondelle Bastien, ed., *European Security since the Fall of the Berlin*, Toronto, University Of Toronto Press, 2011.

Norheim-Partinsen, Per M., *The European Union and Military Force: Governance and Strategy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Petiteville Franck, "Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne", *Critique internationale*, 4, 6, 2011, pp. 95-112.

Strachan Hew, "Les armées européennes ne peuvent-elles mener que des guerres limitées ?", *Politique étrangère*, 2, 2011, pp. 305-317.

Whitney Nick, "Quelle place pour la PSDC dans la politique étrangère de l'UE ?", *Policy Paper 64*. Notre Europe-Institut Jacques Delors, février 2013.