

POURQUOI NOUS DEVONS CROIRE DANS L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Élisabeth Guigou | *présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et membre du conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Depuis cinq ans, la ville de Lille organise, par le biais de la Mission Lille Eurométropole Défense et Sécurité, une conférence annuelle consacrée à l'Europe de la défense. La cinquième édition des Ateliers de la citadelle s'est tenue à Lille le 9 octobre 2014, en partenariat avec Notre Europe - Institut Jacques Delors et Toute l'Europe. Animée par Nicole Gnesotto, cette conférence fut ouverte par le discours d'Élisabeth Guigou, présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, qui en était l'invitée d'honneur. Cette Tribune est basée sur son intervention. Elle a également été publiée par la *Revue Défense nationale*.

Il est des moments où les questions de sécurité et de défense se posent avec plus d'acuité, plus de gravité. Nous sommes dans l'un de ces moments. Ukraine, Mali, RCA, Irak, Syrie, Libye ; **les conflagrations violentes se multiplient aux portes de l'Europe**, jusque dans son voisinage le plus immédiat, à l'Est comme au Sud. Cette ceinture de menaces qui enserre l'UE projette un éclairage nouveau sur la politique européenne de défense, et même sur la **défense de l'Europe**. Quand des hommes se battent à nos frontières (Ukraine) et que d'autres (AQMI, Daesh, Boko Haram) appellent à notre destruction, la défense revient au-devant de la scène pour les responsables politiques ou les simples citoyens.

Ma première conviction est le fruit d'un double constat. Nous, Français, ne pouvons pas assurer seuls notre défense face aux dangers du monde. Nous, Européens, ne pouvons pas attendre que d'autres l'assurent à notre place. Ceux qui refusent ce double constat se bercent d'illusions dangereuses. Ainsi, l'Europe de la défense devient un sujet crucial, et des progrès dans ce domaine sont nécessaires pour assurer notre sécurité.

Le discours optimiste sur l'Europe n'a pas bonne presse. Pour avoir activement pris part, depuis des années, aux campagnes sur les enjeux européens, je peux témoigner du fait que ce n'était déjà pas le cas avant le vote europhobe de mai dernier. Cela fait longtemps que prédomine le dénigrement de l'Europe. Pour autant, **nous aurions tort de nous réfugier dans la résignation**. Cela serait autant de terrain gagné par les europhobes de tous bords. Européenne convaincue, évidemment, je m'y refuse. Bien au contraire, contre l'anxiété sociale et l'eurosepticisme - voire l'europhobie - qui se sont exprimés lors du dernier scrutin européen, je crois que nous avons plus que jamais intérêt

à montrer que l'Europe est indispensable. Y compris sur les questions de défense qu'on ne saurait déconnecter de l'économie, de l'emploi et du social. Jean-Yves Le Drian souligne à juste titre ce qu'apporte l'industrie de défense à l'Europe.

L'Europe est-elle sans défense ? Question provocante sans doute, mais qui doit être posée car la multiplication des crises, dans un contexte de diminution ou de stagnation des budgets militaires, met nos systèmes de défense à forte contribution, et révèle parfois dans certains États européens des insuffisances jusqu'à ignorées du public et même de nombreux responsables politiques. Évidemment, l'Europe n'est pas sans défense. Je veux d'ailleurs rendre **hommage aux militaires français** - je les ai rencontrés sur les théâtres d'opérations au Mali et en RCA - qui remplissent leur mission avec un courage, un sens du devoir, une compétence et une humanité qui font notre fierté. La difficulté principale est que **le fardeau n'est pas suffisamment partagé au niveau européen**. Mais nous, Français, avons-nous vraiment envie de partager les décisions ? Avons-nous vraiment une réflexion approfondie, non seulement sur les objectifs, mais surtout sur les méthodes pour construire une Europe de la défense ?

Comme le suggère le premier thème de ces ateliers, je crois possible que les diverses crises auxquelles nous sommes confrontés ouvrent de nouvelles perspectives pour la politique européenne de défense. Elles peuvent nous permettre de vaincre les réticences et la tiédeur de certains de nos partenaires européens. Encore faut-il que nous fassions preuve d'initiative politique et de patience pour les amener là où nous le souhaitons, c'est-à-dire vers une prise de conscience et plus d'intégration - opérationnelle et industrielle. Jean Monnet

nous a appris que « l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions apportées à ces crises ». Cela se vérifie dans tous les domaines. Transformer les crises en autant d'opportunités, c'est ainsi que nous ferons avancer l'Europe de la défense.



1. L'Europe de la défense, c'est plus de 50 ans de montagnes russes

Ce n'est pas étonnant. Pendant des siècles, l'histoire de l'Europe a été celle de la guerre. **L'idée de défense commune s'est heurtée à beaucoup d'obstacles dans l'histoire récente.** Et depuis plus de 50 ans, c'est vers l'OTAN que la plupart des pays européens se tournent pour assurer leur sécurité.

Malgré la création de l'Union européenne occidentale (UEO) en 1948, qui engage ses membres à se porter assistance militaire en cas d'agression, **il y a eu une réticence historique à envisager un transfert de compétences, même partiel, en matière de sécurité et de défense.** Nous nous souvenons de l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1952, initiative française qui n'a pas été ratifiée par le Parlement français, du fait notamment de l'engagement de la France en Indochine et de la peur du réarmement allemand. Le traité de la CED avait, il est vrai, des ambitions institutionnelles hors d'atteinte, puisqu'il essayait de plaquer le schéma supranational de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) sur un sujet qui est évidemment au cœur de la souveraineté des États. À l'époque, le débat a été comparé à l'affaire Dreyfus, tant il traversait les familles politiques. Cet échec de la CED a enterré le concept même d'Europe de la défense pendant quarante ans. Et pendant des décennies, la coopération en matière de politique étrangère est restée embryonnaire.

Ce n'est qu'en 1985 que l'**Acte unique**, comme son nom l'indique, a regroupé dans un même traité la

coopération économique et la coopération politique, jusque-là informelle. Il a ainsi posé un jalon pour une politique étrangère européenne, socle indispensable pour une politique européenne de défense. Il faudra attendre le **traité de Maastricht**, en 1992, pour qu'un texte européen aborde à nouveau les questions de défense de l'Europe - avec certes beaucoup de précautions institutionnelles (pilier intergouvernemental). Il est vrai que l'intégration européenne accrue, les bouleversements liés à la fin de la Guerre froide et la crise des Balkans imposaient un rapprochement des politiques étrangères européennes.

Le traité de Maastricht instaure donc pour la première fois une **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)** - ce que l'on a appelé le « 2^{ème} pilier ». L'objectif est affiché, mais avec combien de précautions ! : « affirmer [une] identité [européenne] sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Pour les négociateurs français qui ont réussi à intégrer dans le Traité, **l'UEO avait vocation à devenir le « bras armé » de l'Union européenne** : selon l'article J4.2 du traité de Maastricht, l'UEO est désormais considérée comme partie intégrante du développement de l'Union européenne.

Le cadre d'action de l'UE a été précisé, toujours en 1992, par l'UEO :

- les missions humanitaires et d'évacuation ;
- les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix ;
- les missions de combat pour la gestion des crises et le rétablissement de la paix.

Ces missions, connues ensuite sous le nom de missions de Petersberg, ont été intégrées dans le traité d'Amsterdam (qui crée en outre le poste de Haut représentant pour la PESC, alors occupé par Javier Solana), puis de Nice et de Lisbonne, en étant étendues à d'autres missions (désarmement, assistance militaire et opérations de stabilisation).

Le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, marque une étape importante dans la construction d'une Europe de la défense autonome et crédible, avec paradoxalement une initiative britannique. Tony Blair voulait que son pays, qui avait choisi de ne pas participer à l'euro, demeure partie prenante

du processus européen. C'est pourquoi il a initié une coopération bilatérale forte France/Royaume-Uni, et a accepté que l'UE se dote d'une « capacité d'action autonome ». Plusieurs Conseils européens ont affirmé une volonté politique forte en matière de défense :

- celui de **Cologne** en 1999, qui crée la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et permet à l'UE d'intervenir militairement pour prévenir ou gérer les crises ;
- celui d'**Helsinki** la même année, qui fixe des objectifs extrêmement ambitieux et renforce les capacités militaires européennes en se fixant comme objectif de déployer dans un délai de 60 jours et pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 hommes. Je ne cite jamais ces chiffres sans une certaine nostalgie. Sont aussi créées des structures politiques et militaires permettant de décider et conduire une opération ;
- celui de **Nice** en 2000 intègre dans l'Union les fonctions de gestion de crise de l'UEO ;
- celui de **Feira**, en 2000 également ouvre la possibilité de missions civiles de gestion de crise ;
- et celui de **Laeken**, en 2001, déclare la PESD opérationnelle.

C'est également à cette période, et c'est fondamental, qu'EADS a été créée. Car on ne peut pas dissocier l'objectif politique d'Europe de la défense de la coopération, voire de l'intégration, des industries de défense.

L'accord Berlin + entre l'UE et l'OTAN en 2002 a permis de franchir une étape supplémentaire : l'UE peut dorénavant disposer des moyens militaires de l'OTAN pour engager en son nom des opérations extérieures. Cet accord a permis à l'UE de prendre, pour la première fois, la relève de l'OTAN dans la mission de maintien de la paix dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en janvier 2003.

En 2003, à l'initiative du Haut représentant Javier Solana, l'Union se dote d'une **Stratégie européenne de sécurité** dans laquelle elle se pose en acteur mondial « pour la sécurité internationale et la construction d'un monde meilleur ». Cette Stratégie européenne de sécurité, actualisée en 2008, est le seul texte de référence sur le rôle de l'UE dans le monde et sur une conception commune des menaces (terrorisme,

prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des États, criminalité organisée).

Ce bref rappel historique nous montre bien que nous avons donc dès le début des années 2000 un cadre conceptuel et opérationnel de défense commune (institutions, instruments juridiques, objectifs, volontarisme politique). Il y avait, il y a 15 ans, **une véritable dynamique pour avancer en matière de défense et sécurité commune**.

D'autres instruments sont venus compléter ce dispositif :

- **les groupements tactiques**, créés en 2004, composés de 1 500 hommes, déployables en 15 jours pour une période d'au moins 30 jours ;
- **le poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité** (également vice-président de la Commission en charge des relations extérieures) doté d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE), tous deux créés par le traité de Lisbonne en 2007 pour rendre plus cohérente l'action extérieure de l'UE ;
- **la coopération structurée permanente**, également créée par le traité de Lisbonne. La procédure est considérablement assouplie par rapport aux autres coopérations renforcées puisqu'elle n'est pas soumise à un nombre minimal de participants. Cet outil est particulièrement intéressant pour avancer avec un noyau dur, avec une simple condition de capacité.

Mais paradoxalement, toutes ces innovations n'ont pas abouti à une relance de l'Europe de la défense, car elles ont été peu exploitées par des États membres dont les positions et les intérêts sont restés très divergents. L'absence d'outils d'appréciation, de planification et de commandement communs et permanents est également un frein considérable. Et la première Haute représentante n'a montré aucune appétence sur le sujet.

Cela n'a pas empêché l'UE de lancer, depuis une vingtaine d'années néanmoins, de nombreuses opérations civiles et militaires, principalement en Afrique et dans les Balkans, en cherchant en priorité à sécuriser le voisinage Est et Sud de l'Europe. Il serait d'ailleurs intéressant, et j'invite nos intervenants à le faire, de tirer

un bilan de ces opérations, qui ont permis à l'UE de développer une approche globale de gestion de crise et de se montrer particulièrement efficace pour lutter contre la piraterie maritime. Mais il faut aussi identifier nos carences et les obstacles à ce que l'Europe soit un grand acteur stratégique et réagisse plus vite face aux crises futures (leçons de l'intervention au Mali).

Comment faire face à l'urgence ? Un lent et patient travail est nécessaire en amont. A-t-on pris la mesure des évolutions stratégiques de ces dernières années (les révolutions arabes, l'effondrement des États, la multiplication des cybermenaces, le pivot asiatique des États-Unis, qui vont en outre devenir indépendants énergétiquement plus tôt que prévu, etc.) et de notre responsabilité sur la scène internationale ? Ne devrait-on pas réviser la Stratégie européenne de sécurité, afin de réfléchir ensemble aux menaces qui nous concernent tous ? Les intervenants de la première table-ronde reviendront certainement sur ces enjeux car une échéance est prévue pour le Conseil européen de juin 2015.



2. Europe de la défense, les raisons d'y croire malgré les crises

En dépit des frustrations et des oppositions que suscite encore l'Europe de la défense, je reste optimiste au regard des progrès réalisés par l'UE ces deux dernières années. Au premier chef, **le Conseil européen de décembre 2013** a été le signal que **la France souhaitait** : non pas le grand soir de l'Europe de la défense, mais le catalyseur de plusieurs initiatives qui marquent un saut qualitatif dans trois volets identifiés : opérations extérieures, mutualisation des capacités et autonomie de l'industrie européenne.

Si la réflexion stratégique que j'ai évoquée précédemment me paraît indispensable, elle ne doit pas être un prétexte pour éviter de répondre aux problèmes concrets - au sens « matériels » - de la défense européenne. À ce titre, le rapprochement entre Nexter et la firme allemande KMW - pour lequel l'action de

Jean-Yves Le Drian a été décisive - est porteur d'avenir. Avec le projet de drone européen, les éclairages des intervenants de la seconde table-ronde sur les contours de ce « mariage » seront tout autant bienvenus.

Autre avancée significative, l'adoption par les États membres, le 24 juin dernier, d'une Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne. Dans le même temps, plusieurs de nos partenaires se sont engagés dans une démarche d'acquisition commune de ravitailleurs en vol. Couplée aux propres efforts de la France, cela permettra, d'ici quelques années, de combler une des lacunes opérationnelles les plus handicapantes pour l'autonomie des armées européennes. Par ailleurs, je place de solides espoirs dans la coopération avec nos partenaires allemands en vue de la préparation de la prochaine génération de drones de surveillance. Au cours de la Conférence sur la sécurité de Munich de février 2014 et lors de mes derniers déplacements à Berlin, j'ai pu mesurer à quel point la réflexion est intense en Allemagne. Les tabous tombent : la livraison d'armes aux Kurdes irakiens. Nous serions bien inspirés de nous saisir de cette évolution pour avancer sur d'autres dossiers. Les instances communautaires elles-mêmes évoluent. La Commission européenne a accepté d'explorer la possibilité de financer sur le budget européen des projets concernant des biens à double usage. Encore expérimentale, cette décision est porteuse de développements intéressants pour l'avenir de l'Europe de la défense.

Deux autres tendances de fond justifient mon optimisme car elles ont la capacité de modifier profondément la perception que les Européens ont de leur propre sécurité.

Je crois que nous devons mesurer à sa juste valeur le changement de paradigme qu'esquissent les crises successives au Mali, en RCA et aujourd'hui en Irak. Nous n'avons eu de cesse de le répéter ces dernières années : la déstabilisation accrue de la bande sahélo-saharienne impacte directement la sécurité de TOUS les citoyens européens. L'opération Serval a provoqué une prise de conscience chez nos interlocuteurs européens, avec qui nous évoquons régulièrement ses résultats et ses suites. **Une conscience européenne des enjeux de sécurité se développe à la faveur des crises.** C'est une évolution positive qu'il convient d'accompagner intelligemment ; surtout, elle constitue un terreau fertile pour les initiatives à venir de l'Europe de la défense. Elle est particulièrement frappante à l'échelle de l'Afrique : les forces européennes présentes avec nous en RCA, à l'instar

de nos partenaires baltes (Estonie et Lituanie), n'ont pas forcément notre proximité historique et humaine avec le continent. Cela ne les empêche pas d'avoir pleinement conscience que la sécurité du territoire européen se consolide également par les opérations au Sud de la Méditerranée. De manière symétrique, nos alliés d'Europe orientale savent que la France se tient à leurs côtés pour défendre les intérêts de sécurité à leurs frontières, puisque nous sommes aujourd'hui l'un des premiers contributeurs aux mesures de réassurance mises en œuvre dans le cadre de l'OTAN. La tendance se vérifie également en Allemagne ; j'ai pu à nouveau le constater lors d'une audition commune de Laurent Fabius et Frank-Walter Steinmeier devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. Les deux ministres se sont efforcés de démentir « l'idée reçue selon laquelle la France ne regardait que vers le Sud et l'Allemagne que vers l'Est » (M. Steinmeier). Je rejoins Laurent Fabius lorsqu'il considère que, sous l'impulsion de son homologue, « l'Allemagne se préoccupe désormais - non en spectateur mais en acteur - de TOUTE la politique étrangère ». Même si, à l'évidence, la population allemande est en retrait de la classe politique, je n'ai aucun doute sur la volonté des actuels dirigeants allemands de mener le débat au sein de l'opinion publique allemande pour amener celle-ci à vaincre ses réticences vis-à-vis des engagements extérieurs.

La deuxième raison est que la crise ukrainienne nous ramène aux fondamentaux. Certains de nos partenaires l'avaient un peu perdu de vue, mais **la crédibilité de l'Union européenne se joue également sur son effort de défense**. L'efficacité des politiques de sanctions, notamment à l'égard de l'Iran bien que cela soit discuté, a pu donner à certains de nos partenaires le sentiment que les sanctions pouvaient être une alternative à une politique de défense commune. Or les sanctions sont une arme à double tranchant : elles font deux victimes et sont très difficiles à supprimer. L'attitude russe dans la crise ukrainienne vient nous rappeler la vocation dissuasive d'un effort de défense crédible. À l'instar de Jean-Yves Le Drian, une grande majorité des membres de la commission des Affaires étrangères en sont convaincus. Dans un contexte budgétaire contraint au niveau national, nous n'avons pas donc pas d'autre choix que de poursuivre **une démarche ambitieuse dans l'accroissement et la mise en commun de nos moyens de défense**.



Conclusion

Au moment de conclure, je voudrais partager une dernière conviction : l'Europe peut et doit devenir une puissance d'influence mondiale mais elle souffre de l'absence d'un grand projet fédérateur et concret dont pourraient se saisir les opinions publiques européennes. Le vote de colère de mai dernier a été d'autant plus fort que les enjeux de la construction européenne sont aujourd'hui difficilement perçus, ce qui n'était pas le cas au XX^{ème} siècle. Depuis la mise en place de l'euro, le projet européen ne s'est incarné dans aucune grande initiative qui soit de nature à donner un nouvel horizon à l'Union européenne. Un siècle après l'engrenage qui a conduit le continent à la catastrophique Grande Guerre, **je suis persuadée qu'une politique européenne de défense bien pensée, centrée sur des objectifs précis, appuyée par des réalisations concrètes, peut apporter beaucoup au projet européen**. Je crois que, par nombrilisme national et certainement par une prudence excessive, les responsables politiques sous-estiment le degré d'attente des opinions publiques européennes en faveur d'un grand projet européen en matière de défense. Il reviendra aux futures institutions européennes de porter ce projet. Nous avons là un beau sujet qui mériterait plus d'initiatives du couple franco-allemand (au niveau des chefs d'État et de gouvernement), en y associant étroitement la Pologne, pour sortir durablement les Européens de leur torpeur, et approfondir toujours plus l'intégration de nos systèmes de défense.

L'EUROPE SANS DÉFENSE ?

Elvire Fabry et Jordan Rowell, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

LA DÉFENSE SANS L'EUROPE ?

Vincent Desportes, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2014

FAUT-IL ENTERRER LA DÉFENSE EUROPÉENNE ?

Giorgio Garbasso, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, septembre 2014

LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE APRÈS LA LIBYE ET L'UKRAÏNE : QUEL LEADERSHIP ?

Giorgio Garbasso, Chiara Rosselli et Morgan Timme, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2014

ENGAGER L'EUROPE DANS LE MONDE

Jacques Delors et al., *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2014

QUELLES PRIORITÉS POUR L'EUROPE DE LA DÉFENSE ?

Élisabeth Guigou, *Entretien vidéo*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

LES EUROPÉENS FACE À L'USAGE DE LA FORCE

António Vitorino et Elvire Fabry, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2013

RENFORCER LA PLACE DE L'EUROPE DANS LE MONDE

Giorgio Garbasso, *Synthèse*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, octobre 2013

POUR UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

Jean-Yves Le Drian, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, mai 2013

THINK GLOBAL – ACT EUROPEAN IV. THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry (dir.), *Études & Rapport n° 96*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013

DÉFENSE : L'AMBITION EUROPÉENNE DE LA FRANCE

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

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*

