

## DU SOMMET DEFENSE AUX ELECTIONS EUROPEENNES : QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE ?

---

Par **Olivier de France**,  
chercheur en politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne

Le 20 décembre 2013

---



Synthèse

*Les dirigeants européens se réunissaient à Bruxelles les 19 et 20 décembre pour parler défense. C'est une petite victoire en soi, car la question de l'avenir de la politique de sécurité et de défense commune – ou « PSDC » de son acronyme bruxellois – n'avait plus été abordée depuis l'orée de la crise économique et financière. C'était en 2008, sous présidence française de l'Union européenne. Quels auront été les enjeux de cette rencontre au plus haut niveau politique européen ?*

*Il y a dix ans, les ambitions de l'Union européenne sur la scène mondiale étaient au beau fixe. L'UE avait consigné dans un document un ensemble de principes d'action pour son action extérieure. Un peu moins qu'une stratégie, un peu plus qu'un chapelet de lignes directrices, la Stratégie européenne de sécurité de 2003 expliquait comment l'Union comptait se comporter sur la scène extérieure. La question de savoir en vue de quoi elle agissait – et donc des fins de sa politique étrangère – était largement laissée en suspens, mais se concrétiserait naturellement avec les années, les opérations conjointes et les programmes d'équipement communs aidant. C'est que la première force expéditionnaire européenne quittait en 2003 le continent sous bannière commune. Et que l'UE s'était dotée d'une agence susceptible de coordonner les besoins des pays membres en matière de capacités de défense. L'Agence européenne de défense supervisait alors une kyrielle de projets d'armement collectifs et ambitieux (avions, satellites et hélicoptères en particulier), qui faisaient tourner les lignes de production industrielles en Europe.*

*Une décennie plus tard, l'horizon s'est brutalement assombri. Le projet collectif européen en matière de politique étrangère et de défense s'est abîmé dans les préoccupations à court-terme des pays membres, et le réflexe de repli national et identitaire de leurs citoyens. L'austérité pèse de tout son poids sur les budgets militaires, qui servent de variable d'ajustement. Les Etats-Unis infléchissent leur*

*politique étrangère à mesure que le centre de gravité stratégique, politique et économique de la planète migre vers le Pacifique. Ils ne sont plus disposés à demeurer la police d'assurance des européens en matière de défense, et réclament un partage plus équilibré du fardeau. Les mille bouleversements de l'environnement international lors de la dernière décennie ont pu contribuer à faire perdre à l'Union européenne le sens de son projet collectif. Elle navigue aujourd'hui à vue dans ce que Nicole Gnesotto appelle un « brouillard stratégique ». N'est-il pas temps d'en sortir ?*

*Cette note de Terra Nova plaide pour qu'un travail de plaidoyer et de pédagogie soit entrepris en aval du Conseil européen et en amont des élections européennes. Les chefs d'états et de gouvernement en ont posé les bases à Bruxelles. Ils doivent s'assurer que le débat de fond ne disparaisse pas avec le sommet et continuer de s'en approprier les enjeux collectifs sans refuser de poser les questions qui fâchent. Elle met enfin l'accent sur les projets de coopération concrets qui sont susceptibles de mobiliser l'attention des décideurs et de répondre aux besoins et aux attentes des citoyens européens : les drones, la sécurité territoriale (et ses moyens aériens et maritimes), et la cyberdéfense.*

Note  
intégrale

La violence de la crise économique et financière en Europe a porté un coup sévère aux ambitions de l'Union en matière de politique extérieure. En obligeant ces dernières années les dirigeants européens à parer inlassablement au plus pressé, elle a contribué à repousser les impératifs du temps long à des jours meilleurs. Aussi le destin du projet collectif européen dans le domaine de la politique étrangère et de la défense a-t-il largement été laissé en friche depuis le début de la crise.

Ce fut tout l'enjeu de la réunion des chefs d'Etat européens cette semaine à Bruxelles. Pour la première fois depuis cinq ans, le Conseil s'est penché sur le sort d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui s'est enlisée pendant la crise. Comment remédier à ses insuffisances les plus évidentes, dans le voisinage Est et Sud notamment ? Quels sont les enjeux sous-jacents d'un débat désormais si rare au plan européen ?

## **UN BROUILLARD STRATEGIQUE**

Les contraintes économiques et le bouleversement des équilibres mondiaux ont profondément modifié la donne stratégique depuis 2008. La dette publique fait désormais partie intégrante du paysage stratégique européen. Elle grève les budgets des pays membres et pousse les Etats à concevoir d'impossibles équations budgétaires destinées à concilier « souveraineté budgétaire » et « souveraineté nationale ». En sous-main commence à s'imposer l'idée qu'aucun pays de l'Union ne pourra bientôt plus mobiliser la panoplie complète des moyens militaires. Dans ce contexte, il semble logique aujourd'hui d'explorer des solutions collectives à des équations qui ne sont plus strictement nationales.

Mais le contexte économique et social alimente des réflexes de repli identitaire qui rendent malaisée la recherche de solutions collectives. Créer les conditions d'un débat serein sur le rôle de l'Europe dans le monde demeure une gageure, à l'heure où les impératifs du court terme prennent encore résolument le pas sur les intérêts à long terme des pays membres. Pourtant, ce qui est vrai pour la plupart des politiques européennes l'est encore plus sûrement pour la défense : il est des décisions prises à court terme qui ont des répercussions parfaitement implacables à long terme (du bureau d'étude à la toute fin de vie, un programme d'avion de chasse pourra s'étaler sur presque un siècle). Il est clair que celles-ci s'accommodent dès lors plutôt difficilement d'une absence de vision à long terme.

Pour dissiper ce « brouillard » stratégique particulièrement tenace, experts et officiels ont tenté ces derniers mois de créer les conditions d'un vrai débat entre chefs d'Etat européens. Le débat s'est distribué autour de trois axes majeurs. La question des moyens, d'abord, a cristallisé l'attention des pays qui préconisent de reconstruire l'action collective européenne autour de projets de coopération concrets. La question est triple : de quels moyens les pays européens disposent-ils pour assurer leurs besoins de sécurité individuels et collectifs ? Quels sont les moyens dont il serait souhaitable qu'ils puissent disposer, et enfin de quels moyens souhaiteraient-ils disposer ?

### **DES « 3D » AUX « 3C »**

Alors que les Etats agissent en environnement financier contraint, l'inflexion de la politique étrangère américaine vers l'Asie rend plus qu'incertain le recours à la garantie de sécurité américaine. Les Etats-Unis ne veulent plus aller en Libye ou au Sahel. Comme le montre la nature de leurs derniers engagements internationaux, ils souhaitent explicitement voir les Européens acquérir une capacité d'action autonome dans leur voisinage régional. La défiance américaine à l'endroit de l'Europe de la défense (que symbolisaient naguère les trois « D » de Madeleine Albright : « découplage, double emploi et discrimination ») a laissé place à un impératif que d'aucuns résumant par une formule symétrique (les trois « C » de « capacités, capacités, capacités »).

Sur la base des propositions de l'Agence européenne de défense, les discussions de ces derniers mois se sont donc focalisées sur les outils qui handicapent sérieusement l'Union dans ce domaine : ravitaillement en vol, transport stratégique, action aéronavale, communication par satellite, auxquels s'ajoutent cyber défense et drone stratégique commun. Nourri par les propositions de la Commission européenne, le débat a également porté sur le renforcement du tissu industriel qui sous-tend ces capacités : projets d'acquisition multinationaux de technologies de défense, soutien à la recherche et développement européenne, harmonisation des normes et certifications, et même synchronisation renforcée de la planification des forces et des capacités en amont pour améliorer l'interopérabilité.

Reste qu'il est plus facile de se mettre d'accord sur le développement de moyens communs lorsque l'on partage une même vision de ce à quoi ils servent. Cela supposerait notamment que soient convergentes les lectures européennes du voisinage régional (Est et Sud), du contexte international (en particulier de l'environnement maritime, où transitent 90% des flux mondiaux) et des risques qui s'y présentent. Force est de constater qu'elles ne le sont pas, et bien plutôt qu'elles demeurent à ce jour majoritairement nationales. C'est là pourtant un luxe qui risque de devenir de plus en plus rare, et qui reste sensiblement en-deçà des défis de l'époque.

## **HORS DE DEBAT, POINT DE CONSENSUS**

Au-delà des coopérations sporadiques menées sur des bases bilatérales ou multilatérales restreintes, la rupture nécessaire ne peut venir que d'une discussion de fond à vingt-huit. Aussi Catherine Ashton a-t-elle suggéré dans un récent rapport d'élaborer une feuille de route stratégique pour la PSDC (*Defence roadmap*), assortie d'une forme de « semestre européen » de la défense qui puisse inciter les Etats membres à planifier davantage en commun. Certains pays membres préconisent même de doter enfin l'UE d'une stratégie globale pour son action extérieure (*European global strategy*) à moyen terme.

La solution consisterait en effet à imprimer à la définition du besoin stratégique une dynamique collective, qui permette d'utiliser les leviers politiques dont dispose l'UE pour peser sur le cours des choses à 28, plutôt qu'en ordre dispersé. De ce point de vue, la tenue d'un authentique débat entre chefs d'Etat et de gouvernement est chose primordiale – a fortiori s'il s'accompagne d'un calendrier précis pour évaluer les progrès accomplis et arrêter des points d'étapes spécifiques, chiffrés si nécessaires. Le renouvellement du personnel européen en 2014 est l'opportunité d'insuffler encore un nouvel élan au débat, à condition de donner à la nouvelle équipe les moyens de s'approprier le projet.

## **UNE PIECE A PLUSIEURS MAINS**

La construction européenne en matière de défense et de politique étrangère est en effet une pièce à plusieurs mains – 28 précisément – qui peine encore à renouer le fil de son histoire, mais aussi à trouver son public. Le lien entre les forces armées et les citoyens européens s'est distendu depuis la fin de la guerre froide, et le public ne comprend plus à quoi sert la force armée aujourd'hui. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont une opportunité unique de parler aux citoyens, de s'approprier les enjeux et de mobiliser les volontés.

Un travail de plaidoyer et de pédagogie est en effet nécessaire en amont des élections européennes (mai 2014) qui fasse œuvre d'ouverture et d'imagination. Certains chantiers phares peuvent permettre de donner plus de visibilité aux rôles, aux fonctions, et aux moyens que met en œuvre l'outil militaire. Les révélations récentes sur la NSA peuvent par exemple servir à illustrer que les coûts matériels et humains pour assurer l'autonomie et la sécurité nationale sont tout sauf anodins. Le développement d'un drone stratégique européen et son intégration à l'espace aérien est également un thème qui est susceptible de mobiliser l'attention des décideurs et des citoyens, de donner davantage de visibilité à la défense et d'attirer l'attention sur ses enjeux collectifs. Enfin, mutualiser les moyens nationaux non létaux permettrait de réaliser des économies d'échelle considérables tout en renforçant les capacités communes. On pense aux moyens de surveillance maritime et aérienne, qui auraient un impact visible sur la sécurité des citoyens et réduiraient le risque que se reproduise une catastrophe comme à Lampedusa.

Privilégier les projets à forte valeur ajoutée pour les citoyens européens eux-mêmes permettrait de réduire le fossé entre leurs attentes et la réalité de la PSDC – fossé qui reste à bien des points de vue l'écueil majeur qui mine le projet européen dans ce domaine. Comme le montrent en effet les

sondages depuis vingt ans, la politique étrangère commune et la défense européenne bénéficient sur le principe d'un soutien impressionnant de la part des Européens.

*Transatlantic Trends*, une étude annuelle du German Marshall Fund, révélait dans sa mouture 2013 que 71 % des Européens souhaitent que l'UE exerce « un leadership fort dans le monde »<sup>1</sup>. Au cours des vingt dernières années, l'idée d'une politique étrangère commune pour l'Europe a bénéficié d'un soutien qui variait entre 63 % et 70 % selon les sondages Eurobaromètre. Le soutien à la politique de défense et de sécurité commune est encore plus élevé. Au cours de la période 1992-2013, le taux d'approbation fluctue entre 68% et 79%, avec un certain décalage entre les États membres (une petite majorité en Irlande, au Royaume-Uni, la Finlande, la Suède, plus de 75% en France, Allemagne, les pays Baltes, Benelux, et Visegrád).

## **LES CITOYENS ET LA DEFENSE**

La donnée la plus frappante est peut-être la stabilité même du niveau de soutien au fil des ans, malgré les mutations significatives de l'environnement international. Celui-ci demeure constant et considérable malgré l'élargissement (UE à 12, à 15, à 27, à 28), le 11 septembre, les guerres en Irak, en Afghanistan et en Libye, la crise financière, le déplacement du centre de gravité stratégique mondial vers l'Asie, le rééquilibrage progressif de la politique étrangère américaine, et les plus récentes tendances populistes et isolationnistes. Ces sondages sont souvent cités par les officiels pour montrer le niveau de soutien dont bénéficie l'action européenne. Ils pourraient être interprétés comme un signe que les Européens perçoivent que les pays l'Union ont somme toute peu de chance de rivaliser isolément sur la scène mondiale. Ils sont souvent cités aussi par les commentateurs qui souhaitent voir ce soutien se traduire en résultats. Car dans les faits, que signifie une « politique de défense commune » ? Y-a-t-il accord sur ce qu'une politique étrangère européenne impliquerait en pratique ? Ou cette adhésion de principe n'est-elle que soutien de façade ?

Sur le fond, les Européens sont d'accord. Ils veulent une Europe prospère et puissante. Ils veulent que l'UE exerce une influence suffisante sur la scène mondiale pour défendre et promouvoir ses intérêts. Les choses se compliquent dès lors que l'on creuse davantage pour tenter de dessiner les contours précis de ces « intérêts » communs, de déterminer comment cette influence doit être exercée dans les faits, ou de préciser sont les coûts et les contraintes qu'elle pourrait charrier. Les chiffres ne sont alors pas exempts de tout paradoxe.

## **PARADOXES DE LA PERCEPTION**

La plupart des citoyens de l'UE (54%) considèrent qu'une politique de sécurité et de défense européenne renforcée permettrait de renforcer l'influence de l'UE sur la scène mondiale<sup>2</sup>. Pourtant, même parmi ceux qui ne considèrent pas l'Alliance atlantique comme essentielle pour la sécurité européenne, seuls 34% sont en faveur d'une « organisation de défense européenne »<sup>3</sup>. Les perceptions dans ce domaine diffèrent entre États membres. En France, 46% des sondés voient d'un

---

<sup>1</sup> *Transatlantic Trends 2013* : [trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-TOPLINE-DATA.pdf](https://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-TOPLINE-DATA.pdf).

<sup>2</sup> Gallup, 2010.

<sup>3</sup> *Transatlantic Trends 2013* : [trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-TOPLINE-DATA.pdf](https://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-TOPLINE-DATA.pdf).

bon œil l'existence d'une organisation commune de défense en Europe, de même en Italie (43%) et l'Espagne (40%). Les proportions sont beaucoup plus faibles dans les pays plus excentrés ou plus atlantistes comme la Roumanie (17%) et le Royaume-Uni (25%).

De même, les sondages Eurobaromètre montrent-ils que plus de 80% des citoyens de l'UE sont favorables à une politique étrangère européenne qui soit autonome des Etats-Unis. En parallèle, 39% voudraient voir de nouvelles coupes diminuer les budgets de défense<sup>4</sup> – les mêmes budgets qui permettraient d'acquérir, souvent au prix fort, les moyens de cette autonomie stratégique. En France, la défense est d'ailleurs le poste dont les Français voudraient voir les dépenses décroître en priorité<sup>5</sup>.

Enfin, les Européens souhaitent voir l'Union peser de façon significative sur les affaires mondiales (71% des Européens : 86% des Allemands et 60% des Britanniques). Ce soutien avéré est doublé d'une aversion prononcée pour l'usage de la force. 80% des Européens s'opposent à l'idée de « faire la guerre pour la justice »<sup>6</sup>. La proportion d'Européens qui souhaitent voir l'UE développer son rôle militaire mondial ne dépasse d'ailleurs pas les 15%<sup>7</sup>. Les négociations syriennes rappellent cependant que les nuances des rapports de force internationaux ne se laissent pas nécessairement capturer par les catégories d'un sondage. Il est des cas dans lesquels il est loisible de disposer d'une palette d'option complète pour faire bouger les lignes politico-diplomatiques, et assumer les responsabilités qui sont celles d'un acteur majeur.

## LA SCHIZOPHRENIE EUROPEENNE

Sans doute ces résultats paraîtront-ils déconcertants. Ils suggèrent au fond que l'Europe devrait être un acteur global, doté d'une autonomie stratégique accrue, mais avec moins d'investissement et de capacités communes, aucun recours envisageable à la force et sans institutions dédiées. Les citoyens européens plébiscitent l'autonomie stratégique européenne, mais non les coûts qu'elle pourrait entraîner. Ils veulent d'une politique de défense commune, mais sans les contraintes qui lui sont associées. Ils sont heureux de récolter les fruits d'une influence globale, mais pas d'assumer les responsabilités qui lui sont associées.

Comment expliquer cette forme de schizophrénie ? Des chiffres récents fournis par l'OTAN montrent que les estimations par les citoyens européens de leurs budgets de défense nationaux varient du simple au sextuple<sup>8</sup> (entre 2% et 15% du PIB du pays). De toute évidence, les niveaux d'investissement nationaux en matière de sécurité et de défense ne sont pas toujours connus. Pourtant, la plus grande partie de ces budgets est consacrée à des missions aussi couteuses que peu spectaculaires : assurer la sécurité nationale, créer les conditions de la prospérité économique, garantir la souveraineté au jour le jour. Cela vient confirmer qu'une certaine confusion existe concernant les missions et les moyens qui sont ceux de l'outil militaire aujourd'hui. Elle peut

---

<sup>4</sup> Gallup, *Ibid.*

<sup>5</sup> IFOP 2013, [ifop.com/media/poll/2388-1-study\\_file.pdf](http://ifop.com/media/poll/2388-1-study_file.pdf).

<sup>6</sup> *Transatlantic Trends* 2013, *Ibid.*

<sup>7</sup> Gallup, *Ibid.*

<sup>8</sup> OTAN, 2013, [nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_104038.htm](http://nato.int/cps/en/natolive/opinions_104038.htm).

contribuer à expliquer pourquoi les Européens attendent de l'Union qu'elle soit autonome et influente, sans pourtant souhaiter lui en donner les moyens.

En outre, il est possible que les implications pratiques des politiques de sécurité communes entrent en conflit avec les intérêts de politique intérieure. Dans ces cas, il est plus aisé de les laisser dans le vague, ou d'adouber le principe général plutôt que d'en déplier les conséquences pratiques. La notion abstraite d'industrie de défense européenne, par exemple, est moins sensible que les répercussions concrètes qu'elle a sur les bassins d'emploi industriels nationaux. Cela permet également de préserver le mécanisme bien rodé par lequel le succès est toujours national, l'échec toujours bruxellois – et de maintenir l'illusion que les Européens pourraient profiter des avantages d'une étrangère et de sécurité commune sans en assumer les contraintes.

## **LA PSDC, UNE POLITIQUE COMMUNE ?**

Mais ce n'est pas là le fin mot de l'histoire. Lorsque les contraintes sont clarifiées, les moyens connus et les conséquences bien établies, il n'en reste pas moins que les Européens divergent manifestement quant à leur conception de l'action commune. Lorsque les déterminants du problème sont connus, les lignes de faille nationales resurgissent. Lorsque les questions difficiles sont posées, les sensibilités traditionnelles refont surface : interventionniste ou pacifiste, nordique ou méridionale, européenne ou atlantiste. Les deux exemples extrêmes que mettent en évidence les *Transatlantic Trends* sont éclairants. Près de la moitié des personnes sondées en France qui ne considèrent pas l'OTAN essentielle soutiennent une organisation européenne de défense. Ils ne sont que 15% en Roumanie. Il est parlant que la notion même d'Europe de la défense n'ait pas d'équivalent et encore moins de traduction adéquate en Roumanie (ou ailleurs en Europe). Même les représentations de « l'autonomie stratégique » varieront du tout au tout. Des nations européennes comme la Roumanie préféreront mettre l'accent sur leurs dépendances stratégiques plutôt que sur la préservation de leur autonomie stratégique, comme c'est le cas en France.

Dans l'ensemble, les sondages montrent que la politique étrangère et de défense commune en Europe bénéficie d'un soutien structurellement fort – mais qu'elle charrie les mêmes contradictions que l'action européenne plus globalement. L'intégration ne paraît peu ou prou souhaitable qu'en l'absence des moyens nécessaires pour y parvenir et des transferts de souveraineté requis. Quand les déterminants de l'action commune sont clairs et bien connus, alors la défense européenne est interprétée en fonction d'intérêts et de réflexes nationaux. En somme, la politique étrangère et de défense commune est portée aux nues à condition qu'elle soit commune de la façon dont chacun l'entend. Autrement dit, la PSDC n'est pas commune. Aux chefs d'Etats européens d'œuvrer pour qu'elle le redevienne.

*Un extrait de cette note est paru dans Le Monde, daté du mercredi 18 décembre.  
Les opinions exprimées ici par l'auteur n'engagent que lui.*