



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ

L'INSOUTENABLE SIMPLICITÉ DE L'ÉQUATION DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Frédéric Mauro / Avocat au barreau de Bruxelles,
chercheur associé à l'IRIS

Juin 2022



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Frédéric Mauro / Avocat au barreau de Bruxelles,
chercheur associé à l'IRIS

Frédéric Mauro est chercheur associé à l'IRIS, avocat au barreau de Bruxelles, spécialiste des questions de défense européenne. Il est l'auteur de plusieurs rapports pour la Commission européenne et le Parlement européen, dont le futur de la recherche de défense européenne, la coopération structurée permanente, le Livre blanc de défense européen et la planification de défense.



PROGRAMME
**EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique.

Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

RÉSUMÉ

Les éléments nécessaires à la réalisation d'une authentique défense européenne entendue au sens de défense de l'Union européenne, par l'Union européenne et pour l'Union européenne sont, en théorie, faciles à identifier. Mais passer de la théorie à la pratique s'avère un exercice redoutable, car cela suppose des choix, et donc des renoncements que beaucoup trouvent insoutenables, en dépit de tout et même de la guerre en Ukraine.

L'équation de la défense européenne, entendue au sens de défense de l'Union européenne par l'Union européenne et pour l'Union européenne, est simple à écrire. Elle n'a pas changé depuis la déclaration de Saint-Malo le 4 décembre 1998 entre Britanniques et Français : « Afin de pouvoir jouer tout son rôle sur la scène internationale (...) l'Union doit avoir des *capacités d'action autonome*, appuyées par une force militaire crédible, les *moyens d'y avoir recours* et la *volonté de le faire* afin d'agir dans les crises internationales ». Ce que l'on peut résumer sous la forme d'une multiplication : Défense européenne (DE) = Volonté politique (VP) * Aptitude à décider (AD) * Capacité autonome d'action (CA), soit encore :

$$DE = VP \times AD \times CA$$

Si l'un seulement de ces éléments est égal à zéro, le produit de cette équation sera lui aussi égal à zéro. Il est donc impératif de les réunir simultanément, car il ne servirait à rien de disposer d'une capacité autonome d'action sans la volonté de s'en servir ni les moyens de décider de son emploi. Il faut donc répondre à trois questions fondamentales : qui veut faire quoi (volonté politique), comment (aptitude à décider) et avec quels moyens (capacité d'action).

La vertu de cette équation est d'expliquer pourquoi vingt-quatre ans après la déclaration de Saint-Malo et le sommet d'Helsinki, treize ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne ne dispose toujours pas d'une véritable politique de sécurité et de défense lui permettant de gérer des crises dans son voisinage qui l'impactent directement, telles que la Syrie ou la Libye. En effet, l'Union européenne s'est toujours concentrée sur la « capacité opérationnelle », dans toutes ses dimensions (industrielle, capacitaire, programmatique, institutionnelle) sans préalablement se soucier de réunir les États membres qui voulaient vraiment d'une défense européenne et sans résoudre le problème de l'aptitude à décider, en consacrant la règle de l'unanimité. Elle explique aussi les difficultés qu'il conviendrait de résoudre pour y arriver : sortir du cadre actuel des traités, car tous les États membres ne veulent pas d'une défense européenne et, organiser une « aptitude à décider », ce qui suppose le passage à la majorité qualifiée.

La difficulté vient du fait que cette équation est impossible à résoudre dans un cadre intergouvernemental, marqué par la prédominance des intérêts nationaux, car elle suppose l'abandon du droit de veto que confère l'unanimité et un partage des décisions jusqu'à présent inacceptables

pour la majorité des États membres, en particulier la France. Surtout, il n'y a jamais eu de véritable accord sur les intérêts stratégiques partagés ni sur l'objectif d'une telle défense – gestion de crises ou participation à la défense collective – ce qui conditionne son articulation avec l'OTAN. C'est ce qui explique que la défense européenne n'ait jamais vraiment dépassé le stade des déclarations d'intention.

La guerre russo-ukrainienne a changé les paramètres de température et de pression dans lesquels cette équation doit être résolue. Fondamentalement, elle a montré à tous les Européens l'importance de disposer d'une protection nucléaire qui eût permis à l'Ukraine de ne pas être envahie et concomitamment le refus des dirigeants américains de s'engager dans un conflit avec la Russie en raison, précisément, de son armement nucléaire.

Or, le chantage nucléaire exercé par Vladimir Poutine pour mener sa guerre d'agression vis-à-vis de l'Ukraine pourrait fort bien se répéter vis-à-vis d'États membres de l'Union européenne, non membres de l'Alliance atlantique, tels que la Finlande ou la Suède. Ces deux pays ont pris immédiatement la mesure des événements et, changeant de pied par rapport à leur position traditionnelle, ont déposé une demande d'adhésion à l'OTAN. Mais cette adhésion montre aussi l'ambiguïté de la situation, car si les Européens ont pris conscience de l'importance de pouvoir se défendre, et à défaut de disposer par eux-mêmes de l'arme nucléaire à tout le moins d'être allié ou protégé par un État doté. Toute la question est de savoir comment cette volonté va s'affirmer : alliance atlantique, défense européenne ou défense nationale ?

LA VOLONTÉ POLITIQUE DES EUROPÉENS À SE DÉFENDRE S'EST CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉE

La guerre russo-ukrainienne a provoqué un alignement astral, aussi rare que fascinant. Alors que jusqu'à présent seule la France plaidait la cause d'une défense européenne disposant d'un niveau adéquat d'autonomie stratégique, tous les États membres ou presque ont pris conscience de l'impérieuse nécessité d'accroître les moyens de se défendre. Dans ce registre, le changement le plus impressionnant est celui opéré par le gouvernement allemand et qui prend la forme d'une révolution copernicienne.

Le problème avec les alignements astraux est qu'ils ne durent jamais longtemps et que bien vite les astres reprennent leur course. Toute la question est de savoir dans quelle direction ? La première serait de renforcer le lien transatlantique au travers de l'OTAN, ou pour dire les choses crument, de s'assurer de l'effectivité du protectorat américain de l'Europe. La seconde serait d'accroître les moyens nationaux, et en tous les cas de porter les efforts financiers à hauteur de 2 % de la richesse nationale, engagement pris en 2014 et rarement tenu. Enfin, la troisième direction serait de renforcer la défense proprement européenne.

Le plus probable est que les États membres de l'Union choisissent d'atteindre ces trois objectifs à la fois ce qui, comme chacun le sait, est le plus sûr moyen de n'en atteindre aucun. C'est la voie dans laquelle semble s'être engagé le gouvernement allemand en décidant d'acheter des avions de combat F35 américains, de poursuivre la coopération avec les Français dans les grands projets capacitaires (notamment le Système de Combat aérien futur) et de promouvoir le développement de sa propre industrie de défense (avions *Eurofighters*) ainsi que la réorganisation de ses forces.

La solution d'un mix capacitaire national/européen/atlantique semble d'autant plus plausible que la fin (provisoire ?) des guerres expéditionnaires en Afghanistan et au Sahel, conjuguée à l'invasion russe de l'Ukraine ont provoqué une convergence des objectifs autour de la défense collective. Cette convergence se manifeste à travers les inflexions des opinions publiques finlandaises et suédoises quant à l'idée d'intégrer l'OTAN et dans le sens inverse la décision du peuple danois d'intégrer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Il restera néanmoins le problème de la relation Turquie-Union européenne qui sera d'autant moins résolu que la Turquie ne s'est guère montrée solidaire du camp transatlantique, ce dont il faudra se souvenir le moment venu.

MALGRÉ TOUT, LES ÉTATS MEMBRES N'ENVISAGENT TOUJOURS PAS LA CONSTITUTION D'UNE CAPACITÉ AUTONOME D'ACTION.

La boussole stratégique, le livre blanc de la défense de l'Union européenne, adopté en mars 2022, envisage la création d'une « capacité de déploiement rapide qui nous permettra de déployer rapidement une force modulaire pouvant atteindre 5 000 hommes, y compris des composantes terrestres, aériennes et maritimes, ainsi que les moyens stratégiques nécessaires. Une telle capacité modulaire (pourrait) être utilisée dans différentes phases d'une opération dans un environnement non permissif, comme l'entrée initiale, le renforcement ou comme force de réserve pour sécuriser une sortie. »

C'est bien la preuve que les États membres ne sont toujours pas réellement déterminés à mettre en place une authentique défense européenne tant il semble évident qu'une telle « capacité opérationnelle » serait insuffisante pour gérer des crises de haute intensité en dehors de l'Union et de peu de secours dans une guerre comme celle qui se déroule en Ukraine. D'autant que ces 5 000 hommes ne seraient pas des « forces permanentes » (*standing forces*). Le principe reste donc celui fixé à l'article 42.1 du Traité sur l'Union européenne : « La politique de sécurité et de défense commune (...) assure à l'Union une capacité opérationnelle (qui) (...) repose sur les capacités fournies par les États membres. »

Or, qu'on le veuille ou non cette capacité autonome sera « européenne » ou ne sera pas. Cela parce qu'aucun État membre n'acceptera jamais d'envoyer ses propres forces au combat s'il était contre la décision de leur emploi. Et ce, d'autant plus que les forces des principales nations européennes

combattantes, en particulier la France, sont déjà en situation de suremplei. Il faudra donc bien décider de la constitution d'une telle force en sus des forces des États membres. Or la constitution de cette « légion européenne » ou « vingt-huitième armée » est un problème politique et non pas militaire et suppose préalablement une aptitude à décider.

LE PROBLÈME DE L'APTITUDE À DÉCIDER RESTE ENTIER

Ce problème a été clairement identifié pour la première fois par les dirigeants français et allemands au sommet de Meseberg en juin 2018. La déclaration finale de ce sommet affirme la nécessité d'« étudier de nouveaux moyens d'accroître la rapidité et l'efficacité de la prise de décision de l'Union européenne (UE) dans le cadre de notre politique étrangère et de sécurité commune. Nous avons besoin d'un débat européen sur de nouveaux formats, tels qu'un Conseil de sécurité de l'UE, et des moyens de coordination plus étroite, au sein de l'UE et des instances internationales. Nous devrions également étudier les possibilités de recourir au vote à la majorité en matière de politique étrangère et de sécurité commune, dans le cadre d'un débat plus large sur le recours au vote à la majorité dans les politiques de l'UE. »

À la suite de cette déclaration la Commission européenne, alors présidée par Jean-Claude Juncker, a publié une communication en septembre 2018 dans laquelle il est dit qu'afin de « devenir plus forte sur la scène internationale, l'UE doit se doter des instruments nécessaires, notamment en rendant son processus décisionnel plus efficace. ». Cette communication qui détaille les voies et moyens de faire progresser le vote à la majorité qualifiée dans les décisions de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune est malheureusement restée lettre morte et aucun progrès n'a été enregistré au sommet de Sibiu en mai 2019.

Enfin, la boussole stratégique affirme que : « L'Union européenne doit gagner en rapidité, en capacité et en efficacité dans son aptitude à décider et à agir. » Mais la vérité est que l'on serait bien en peine de mettre un contenu concret derrière ces mots. La volonté politique de sortir du cadre intergouvernemental fait toujours défaut.

D'où la question : comment faire pour avoir une aptitude à décider « rapide » et « efficace » entre plusieurs États membres d'une même Union, mais sans prononcer le mot tabou de « fédéral » ? La réponse tient en quelques mots : une chaîne de commandement politico-militaire efficace, légitime et pérenne.

Pour ce qui est de la partie militaire de la chaîne de commandement, il faudrait commencer par renforcer et centraliser le renseignement des États membres européens, dans toutes ses dimensions humaine, électromagnétique, image, ou de source ouverte, ce qui est très délicat. Un renseignement autonome, ce qui ne veut pas dire isolé, est indispensable à la défense européenne. Pour y arriver, cela suppose un effort financier substantiel de l'Union en matière de satellites, d'écoutes

électromagnétiques et de mise en commun des capacités d'exploitation de l'information (supercalculateurs, intelligence artificielle, cyber), toutes choses où les moyens européens sont insuffisants parce que fragmentés.

Pour ce qui est du commandement militaire proprement dit, c'est la sempiternelle question de quartier général européen qui a été bloquée jusqu'à présent par les dirigeants britanniques, mais qui n'a pas été résolue depuis leur départ. En outre, une simplification de la structure de commandement entre l'état-major de l'Union européenne (EMUE) et le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) apparaît indispensable. À quand un vrai chef d'état-major de l'Union européenne qui ait sous ses ordres des personnels aguerris, en nombre suffisant ?

Mais tout cela ne servirait à rien, sans la partie politique de la chaîne de commandement ; celle qui décide de l'emploi de la force et du montant du budget.

La solution la plus évidente serait que, conformément à l'article 42.2 du traité sur l'Union européenne (TUE), le Conseil européen « statuant à l'unanimité » décide de la « défense commune ». Cette disposition du TUE qui pourrait servir de socle juridique à des développements importants, n'a malheureusement que peu de chances d'être adoptée, puisque précisément ... elle doit être votée à l'unanimité. Et pour preuve lors du sommet de Versailles de mars 2022, l'option de la « défense commune » n'a jamais été mise sur la table. Faudra-t-il que Vladimir Poutine envahisse le territoire de l'un des États membres pour qu'elle le soit ?

C'est pour cela qu'il serait opportun, sans attendre de nouvelles tragédies sur le sol européen, de constituer – en dehors des traités – une « Union européenne de défense ». Ces mots ont été prononcés lors des travaux préparatoires du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE). Et ils ont été réutilisés par la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, lors de son dernier discours sur l'état de l'Union en septembre 2021. Il s'agirait de réunir les États membres qui le veulent dans une Union *ad hoc*, un « eurogroupe » (rapport du Sénat de la République française de 2013¹) ou si l'on préfère une « eurozone » de défense (travaux préparatoires du TECE en 2001).

Cette Union devrait réunir le plus de membres possible, et c'est pour cela qu'il devrait être clair dès le départ que tous les États qui le souhaitent pourront y adhérer. Cette Union définirait par elle-même les objectifs et les intérêts stratégiques qu'elle entend servir ; objectifs et intérêts qui varieront dans le temps et ne peuvent donc être fixés préalablement, ce qui est le grand inconvénient de les figer dans un traité. Ce rôle appartiendrait précisément à un « Conseil de sécurité et de défense » composé des chefs d'État et de gouvernement qui prendraient leurs décisions à la majorité qualifiée.

Cet organe exécutif pourrait être secondé par deux conseils distincts : un conseil des ministres des Affaires étrangères et un conseil des ministres de la Défense, sur le même pied décisionnel. Il faut en

¹ Rapport n° 713 du 3 juillet 2013 de Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat - Pour en finir avec l'Europe de la défense – vers une (authentique) défense européenne.

effet en finir avec la subordination de la défense à la politique étrangère, tant ces deux politiques doivent être menées *pari passu*.

Ce Conseil de sécurité et de défense prendrait les décisions les plus importantes, en particulier : le niveau d'ambition assigné à la capacité autonome à construire en commun et le budget nécessaire pour y arriver, ainsi que les décisions d'emploi de la force.

Ces décisions devraient être approuvées par une assemblée parlementaire composée des parlementaires européens des États parties en y associant le cas échéant des représentants des parlements nationaux. Une assemblée de ce type existe déjà dans le cadre de l'Alliance atlantique sous le nom d'assemblée parlementaire de l'OTAN. Il est tout à fait envisageable de concevoir une assemblée *ad hoc* pour l'Union européenne.

De tels changements seraient de nature à permettre le « saut quantique » dont la défense européenne a tant besoin pour passer d'un niveau d'énergie quasi nul au commencement de quelque chose. La guerre de conquête provoquée par la Russie de Vladimir Poutine peut être un puissant catalyseur, car si pas maintenant, quand ?

CONCLUSION

La défense européenne, la vraie, ne commencera que lorsque les États membres se décideront à mettre en place une authentique « aptitude à décider » ensemble, que ce soit dans le cadre d'une révision des traités actuels, ou d'un nouveau traité à négocier par une avant-garde de nations désireuses de le faire.

La Commission européenne fait tout ce qu'elle peut pour essayer de coordonner les efforts des États membres en matière de défense. Le Fonds européen de défense, la facilité européenne pour la paix ainsi que la proposition récente de contribuer, avec de l'argent communautaire, à un mécanisme commun d'acquisition d'équipements militaires vont dans le bon sens.

Mais tout cela n'est pas à la mesure des événements historiques que nous traversons. Il faudra bien qu'un jour les dirigeants européens se résolvent à partager leurs décisions en matière de défense, comme jadis la marine militaire a dû faire son deuil des navires à voiles. Le plus vite sera le mieux.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
EUROPE,
STRATÉGIE &
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'événements.