

EUROPE DE LA DÉFENSE : AU-DELÀ DES MYTHES, COMPRENDRE SES ORIGINES, SES ENJEUX ET SON ACTUALITÉ



ALEXIS COSKUN*

Ces derniers mois, la question du renforcement du processus de construction d'une défense européenne plus intégrée a été mise sur le devant de la scène politique et médiatique. Deux puissances majeures ont été le fer de lance d'une telle proposition : la France et l'Allemagne. Le président Emmanuel Macron appelait, à la veille du centenaire de l'armistice de la Première Guerre mondiale, à la création d'une « vraie armée européenne »¹. Tandis que la chancelière Merkel abondait dans son sens, estimant qu'une « armée commune européenne montrerait au monde qu'entre les pays européens il n'y aurait plus jamais la guerre »².

Une note subséquente à ces déclarations, publiée par l'Institut de relations internationales et stratégique (IRIS), témoigne bien de la passion que génèrent les débats relatifs au développement d'une armée européenne : « Comme souvent, les premiers à réagir ont été les conformistes et les eurosceptiques. Jamais avarés en sarcasmes, ils ont aligné les contre-vérités historiques. La plus mensongère est celle selon laquelle il ne saurait y avoir d'armée européenne en l'absence d'une nation européenne ou d'une "identité européenne". L'histoire

* DOCTEUR EN DROIT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG.

¹ Interview du président Emmanuel Macron sur la radio *Europe 1*, mardi 6 novembre 2018.

² Discours de la chancelière Angela Merkel devant le Parlement européen, mardi 13 novembre 2018.

montre au contraire que c'est quasiment toujours l'armée et la guerre qui ont forgé les nations »³.

La vision développée par les auteurs semble, pour le moins, peu rassurante. L'établissement et l'affermissement d'une identité européenne devraient-ils donc se faire nécessairement au travers d'une ambition belliciste et militariste à l'échelle européenne ? Faudrait-il comprendre le développement d'une Europe de la défense comme la nécessaire poursuite d'une intégration continentale de type fédéral ? Dans ce cadre, le mouvement actuel, tel qu'encouragé et pensé par la France et l'Allemagne, peut-il être réellement appréhendé comme une volonté d'établir une défense européenne intégrée et réellement autonome ?

Ausein de l'opinion publique, la politique de défense commune ne laisse pas indifférent, sans pour autant constituer le cœur des préoccupations des peuples d'Europe. Selon l'eurobaromètre réalisé par les services de la Commission au printemps 2018, 25 % des Européens estimaient que le budget de l'UE devait consacrer plus de dépenses aux questions de sécurité et de défense. Dans le même temps, ils étaient 34 % à estimer que les politiques de croissance et de développement économique devaient faire l'objet d'un soutien plus affirmé⁴. Les sphères médiatiques ou les *thinktanks*, à l'image du site de réflexion Bruxelles2⁵ ou du colloque organisé par la fondation Res Publica⁶, suivent particulièrement cet enjeu. Les états-majors, commel'indiquela dernière livraison de la *Revue de la défense nationale*⁷, les parlementaires nationaux⁸ comme européens⁹

96

³ Frédéric Mauro, Olivier Jehn, « Pourquoi nous faut-il une armée européenne ? », IRIS, Programme Europe, stratégie, sécurité, janvier 2019, p. 2.

⁴ Commission européenne, mars 2018, eurobaromètre standard 89, « Les Européens et le budget de l'UE », p. 17.

⁵ <<https://www.bruxelles2.eu/>>.

⁶ Fondation Res Publica, colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de sécurité ».

⁷ *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, dossier central : « Relancer la défense de l'Europe ».

⁸ Pour la France, cf. le rapport d'information n° 179, présenté par Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquim Pueyo, le 22 février 2018, « sur l'Europe de la défense et son articulation avec l'OTAN » ; pour l'Allemagne, cf. 20 février 2018, German Bundestag, Parliamentary Commissioner for the Armed Forces Annual Report 2017 (59th Report), « More Europe », p. 75 et s.

⁹ European Parliament, Directorate General for External Policies, Policy Department « The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments », avril 2019, PE 603.478.

participent également aux controverses relatives à l'opportunité et à la nature de l'établissement d'une défense commune en Europe.

La sphère universitaire ne fait pas exception à ce mouvement. Surtout, le processus de construction de la politique de défense européenne interroge fortement les explications théoriques classiques de la construction européenne, divisées notamment entre constructionnistes, fonctionnalistes, réalistes ou encore néofonctionnalistes¹⁰.

Il découle de ces prises de position un ensemble de « mythes et réalités de la défense de l'Europe »¹¹, que cette contribution a pour objectif principal d'affronter. L'approche suivie sera, dès lors, celle de la déconstruction d'idées trop souvent affirmées dans le domaine de la défense européenne afin d'identifier, a contrario, les points saillants de cet aspect particulier de la construction européenne. Elle s'attachera, par conséquent, à découvrir les enjeux réels d'un cadre particulier, celui de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), telle qu'intégrée, depuis Lisbonne, au Traité sur l'Union européenne (TUE).

Une continuité historique et géographique est parfois avancée pour expliquer le développement du phénomène d'Europe de la défense, faisant de celle-ci l'aboutissement d'un projet, fruit de l'histoire tumultueuse du continent. Certains en appellent ainsi à Emmanuel Kant, à Sully, au « grand dessein d'Henri IV »¹², pour rechercher les bases historiques de la construction européenne actuelle. La concrétisation de l'Europe de la défense devant ici être l'aboutissement d'un processus historique nécessaire

¹⁰ Brian White, « Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques », *Revue internationale et stratégique*, n° 4/2002, pp. 89-97.

¹¹ Jean Klein, « Mythes et réalités de la défense de l'Europe », *Politique étrangère*, vol. 48, n° 2/1983.

¹² Alfred Coste-Floret, « Bilan et perspectives de la politique européenne », *Politique étrangère*, vol. 18, n° 2/195, p. 21, « Cependant l'idée d'une Europe unie de type institutionnaliste continue, depuis le XVII^e siècle, à s'opposer aux rêves de force des conquérants. On trouve cette conception exprimée dès 1634 par Sully lorsqu'il expose le prétendu "grand dessein" d'Henri IV. Au XVIII^e siècle, les philosophes affirment que la paix doit être fondée sur la fraternité des peuples d'une Europe unie. On trouve cette idée chez l'abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau et Emmanuel Kant. Elle est reprise par le marquis d'Argenson, ministre des Affaires étrangères sous Louis XV. Au XIX^e siècle, Michelet et Victor Hugo lui donnent une expression éloquent, mais l'idée est considérée par l'opinion publique comme une utopie. »

et dominé par les esprits les plus éclairés de l'Europe face aux ambitions dominatrices des États-nations, particulièrement dans la suite de l'ordre historique ouvert par le Traité de Westphalie. Il apparaît pourtant que le processus de construction d'une politique européenne de défense répond à des fluctuations et considérations historiquement normées, qui prennent en compte et perpétuent les intérêts nationaux des États membres de l'Union européenne plutôt que de les gommer.

La chute de l'Union soviétique et la disparition du Pacte de Varsovie à l'orée de la décennie des années 1990 ont conduit de nombreux acteurs à recommander la construction d'un « pôle ouest-européen de sécurité »¹³. Des deux rives de l'Atlantique, la dynamique actuelle de construction d'une défense commune est ainsi parfois appréciée comme une volonté d'autonomisation des Européens vis-à-vis de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et des États-Unis. L'UE aurait, vis-à-vis des autres puissances mondiales, un « avantage comparatif »¹⁴ lui permettant de mieux gérer et stabiliser les conflits. Aussi, une telle vision, peut-être optimiste, sous-évalue fortement les divisions intra-européennes et l'articulation structurelle existant entre défense européenne et déploiement de l'OTAN. De même, il se dessine une relance de la construction d'une défense européenne dans un cadre plus général de militarisation, du globe et d'affirmation des conflits régionaux.

98

La défense européenne est-elle la concrétisation d'une ambition multiséculaire à la paix portée par les dirigeants les plus éclairés du continent ?

Face à une vision trop souvent finaliste et téléologique de la construction européenne, il est nécessaire de démystifier la vision d'une politique de défense européenne comme résultant d'une continuité historique linéaire. De même, plus qu'une éradication de la défense des intérêts stratégiques nationaux, les différentes étapes menant à la concrétisation de la PSDC doivent d'abord se

¹³ Charles Georges Fricaud-Chagnaud, « Sécurité européenne et nouvel ordre mondial », *Politique étrangère*, vol. 57, n° 1/1992, p. 136.

¹⁴ Stéphane Pfister, « Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des crises et la sortie des conflits », maîtrise : univ. Genève, 2004.

comprendre comme le fruit d'un réalignement stratégique des États membres.

La PSDC ne constitue pas la résultante d'une évolution historique linéaire

La majeure partie de la doctrine historique et politiste souligne régulièrement combien l'issue du second conflit mondial marquait les premières étapes de la construction d'un « *bloc européen* »¹⁵, et ainsi des premières bases de l'édification d'une Europe de la défense.

Certains, encore plus ambitieux, renvoient au projet d'armée européenne tel que porté par le duc de Sully, devant rassembler près de 270 000 hommes, ainsi qu'aux travaux du philosophe William Penn, les premières fondations de l'idée de défense commune pancontinentale¹⁶. L'influence des fédéralistes du début du vingtième siècle de même que le projet d'Union paneuropéenne, marqués par les travaux d'Aristide Briand et de Coudenhove-Kalergi, sont également cités comme constituant l'un des moteurs principaux de l'établissement de l'Union européenne et de ses mécanismes actuels, y compris de défense et sécurité¹⁷.

S'il est indéniable que des courants de pensée et des étapes historiques ont sédimenté la vie politique et institutionnelle contemporaine, rapprocher le mouvement en cours de construction d'une défense commune, d'une évolution humaniste et intellectuelle continue n'est pas satisfaisant. Une telle approche découle en effet d'une démarche téléologique et finaliste qui éloigne de la compréhension des enjeux réels de la politique de sécurité et de défense développée par l'Union européenne.

99

¹⁵ Jolyon Howorth, « European defence policy between dependence and autonomy : A challenge of Sisyphean dimensions », *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, n° 1/2017, p. 15.

¹⁶ Raul-Ciprian Dancuta, « The European Common Army Between European Unity and National Sovereignty », *International Journal on Humanistic Ideology*, vol. 6, n° 2/2015, p. 85-86.

¹⁷ Anne-Marie Saint Gille, *La « Paneurope »*, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2003, Paris, p. 145 : « Il reste que les solutions présentées par l'Union paneuropéenne ont le mérite de poser clairement les termes du débat. Ainsi, la nature du futur lien entre États [...] l'organisation du marché commun et de l'union douanière, celle de la défense commune [...] sont autant d'aspects politiques sur lesquels les positions du comte contribuent à enrichir la réflexion dans les années vingt. »

Celle-ci s'est en effet d'abord forgée au gré des évolutions stratégiques et des rapports de forces que les États du continent et leurs gouvernements ont eu à affronter sur une courte période. Aussi, plus que le fruit d'une volonté historique d'une élite paneuropéenne, les premiers jalons de la politique de défense européenne sont à rechercher dans l'éclatement de la guerre froide, dans la suite du second conflit mondial. En amont de la mise en œuvre des communautés européennes, le lancement du processus d'édification d'une politique de défense commune en Europe se comprend d'abord comme la volonté des États capitalistes ouest-européens de renforcer leurs coopérations face à l'Union soviétique et aux pays à économie socialiste. Les déclarations du ministre britannique des Affaires étrangères, Ernest Bevin, en janvier 1948, sont à cet égard éloquentes : « les nations libres de l'Europe occidentale devront maintenant se rapprocher étroitement »¹⁸. De ces considérations naquit l'Union économique occidentale, instituée par le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 qui comportait, notamment, d'un état-major permanent.

Si l'éclatement de la guerre froide a porté les prémices de l'établissement d'une défense commune sur les fonts baptismaux, sa relance et son évolution durent logiquement attendre la chute de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie. C'est dans ce contexte que les dirigeants européens intégrèrent, à l'occasion du Conseil européen du 9 décembre 1991, la Politique étrangère de sécurité commune (PESC) au Traité de Maastricht. Ce dernier disposait explicitement que « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, [qui] pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune »¹⁹. Plus que la volonté mythifiée de l'achèvement de l'intégration européenne et au-delà d'une « vision irénique »²⁰, cette période de l'immédiat après-guerre froide fut ainsi la seconde matrice de la politique de défense commune et ouvrit « une brève opportunité historique [...] pendant laquelle

¹⁸ Ernest Bevin, cité par Élisabeth Du Réau, *L'Idée d'Europe au xx^e siècle : des mythes aux réalités*, Complexe, 2008, Paris, p. 203.

¹⁹ Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, article J4.

²⁰ Jean-Jacques Roche, « Le réveil de la force », in Bernard de Courrèges d'Ustou (dir.), *Esprits de défense*, IHEDN, 2015, Paris, p. 12.

l'ensemble de l'Occident s'engagea dans un débat ouvert sur les nouvelles orientations stratégiques »²¹.

Aussi, l'ensemble des axes de développement de la politique commune de défense élaborés lors de cette décennie des années 1990 s'inscrit dans un repositionnement stratégique des États européens, décidés à s'adapter à la fin de l'opposition traditionnelle entre deux modèles économiques et politiques concurrents. Tel est d'abord le cas du Conseil européen du 19 juin 1992 qui déboucha sur les missions de Petersberg. Ces dernières constituent la première esquisse du contenu même de la politique de sécurité européenne et visent prioritairement les missions humanitaires et d'évacuation, celles de maintien de la paix ainsi que les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix. Ici encore, cette redéfinition stratégique est, de l'aveu même des ministres européens, conditionnée par « les changements marquants survenus en Europe dans le domaine de la sécurité »²². Les évolutions sur le marché de l'armement, les diminutions d'investissement des budgets militaires subséquents à la fin de la logique de guerre froide furent également au cœur de la seconde grande initiative en matière de défense en Europe, la création à l'initiative de la France et de l'Allemagne de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)²³.

Le troisième tournant conduisant à l'évolution de la politique étrangère et de défense fut la guerre en ex-Yougoslavie. À cette occasion encore, il apparut combien la conception de la PESC était plus tributaire des contingences internationales que le fruit d'un projet d'union politique stable. Aussi, l'inscription dans le droit primaire des missions de Petersberg, la création de la fonction de haut représentant pour la PESC dans le Traité d'Amsterdam²⁴ ne

²¹ Jolyon Howorth, « L'intégration européenne et la défense, l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, Institut d'études de sécurité, Union de l'Europe occidentale, novembre 2000, Paris, p. 15.

²² Conseil de l'Europe de l'Europe occidentale (UEO), Bonn, 19 juin 1992, déclaration de Petersberg, paragraphe 1.

²³ Marc Guillaume, « L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement », *Annuaire français de droit international*, vol. 44, n° 1/1998, p. 283.

²⁴ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2 octobre 1997, article J.7.

peuvent être comprises isolément de l'explosion de violence dans les Balkans. Cette « mise à l'épreuve yougoslave »²⁵, mena au Conseil européen de Cologne de 1999 qui, parallèlement à la volonté d'« adopter une stratégie commune sur les Balkans occidentaux », lançait pour la première fois une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Celle-ci prévoyait l'instauration d'une capacité européenne militaire de gestion des crises et de prévention des conflits, de même que la création de structures politico-militaires permanentes, ainsi que le transfert des moyens de l'UEO vers l'Union européenne. Le Conseil européen d'Helsinki complètera ce mouvement en développant comme l'un de ses axes stratégiques centraux l'établissement de capacités d'actions permettant de se « déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg »²⁶.

102

La période ouverte par les attentats du 11 septembre et le repositionnement stratégique étatsunien qui s'ensuivit fut la quatrième impulsion de la formation de la politique européenne de défense. 2003 marqua en effet le lancement d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité et de défense, qui se place explicitement dans le cadre de la « vague terroriste » alors prégnante, soulignant particulièrement son « caractère mondial »²⁷. Elle déboucha, pour donner suite au Conseil européen de Thessalonique, au lancement de l'Agence européenne de la défense. Surtout, cette période permit l'inscription dans le Traité de Lisbonne de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et facilita à cet égard les coopérations renforcées ainsi que les coopérations structurées permanentes dans le domaine de la défense²⁸.

À l'heure actuelle, les options stratégiques de la défense européenne sont marquées, à titre principal, par la conflictualité face au retour de la puissance russe et accordent une place décisive aux

²⁵ Jean Dufourcq, « La marche en crabe de la défense européenne », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 83.

²⁶ Conclusion du Conseil européen des 10 et 11 décembre 1999, Helsinki, paragraphe 28.

²⁷ Conseil européen, 12 décembre 2003, « Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur », p. 3.

²⁸ Traité sur l'Union européenne, articles 42 et suivants.

évolutions du monde arabo-musulman. Les politiques de voisinage ainsi que le développement des missions extérieures, désormais inscrites dans un « champ d'application géographique flexible »²⁹ de la PSDC, analysés ci-après, témoignent de cette évolution.

Ainsi, l'établissement progressif de stratégies et d'outils de défense communs en Europe n'est pas le fruit d'une volonté historique constante. Il se comprend plus comme l'adaptation constante des États européens à certains défis stratégiques et à l'identification d'objectifs prioritaires. De la même manière, la construction de la politique européenne de sécurité et de défense ne saurait se concevoir comme la volonté de gommer tout antagonisme ou toute défense des intérêts propres des nations du continent.

La PSDC est la continuation de la défense des intérêts nationaux par d'autres moyens

La construction d'une politique de défense commune en Europe est parfois perçue comme un dépassement des identités et intérêts nationaux. Une telle perspective peut se matérialiser dans l'opinion publique comme le reflet d'une aspiration à la paix et à la stabilité. Une partie de la doctrine, notamment le courant dit constructiviste des sciences sociales, peut voir dans l'établissement d'une défense européenne intégrée la réalisation d'une « nouvelle Europe », permettant le développement d'un esprit commun, d'une histoire commune à l'échelle continentale³⁰. Une telle vision ne semble pourtant pas correspondre à la nature réelle de la construction effective des instruments de défense à l'échelle du continent. De ses premières étapes jusqu'à ses développements les plus récents, les mécanismes de sécurité et de défense initiés par les États membres de l'Union européenne tendent tous à maintenir, protéger et défendre leurs intérêts stratégiques, adaptant leurs moyens aux réalités actuelles.

L'échec de la Communauté européenne de défense (CED), en 1954, est souvent perçu comme l'occasion historiquement manquée d'établir une réelle armée européenne. Pourtant, « il

²⁹ Conclusions du Conseil européen des 17 et 18 novembre 2017, paragraphe 5.

³⁰ Stephanie Anderson, Thomas R. Seitz, « European Security and Defense Policy Demystified. Nation-Building and Identity in the European Union », *Armed Forces & Society*, vol. 33, n° 1/2006, p. 32.

s'agissait alors beaucoup plus de trouver un cadre acceptable au réarmement allemand que d'une véritable défense européenne : les unités européennes, si la CED avait vu effectivement le jour, auraient été placées sous commandement OTAN ; on ne prévoyait ni état-major ni commandement européen »³¹. La même ambition fondait le plan Pleven, imaginé par le Quai d'Orsay et précurseur de la CED³².

Les Livres blancs français de la défense ont tous affirmé combien les gouvernements français successifs appréhendaient la sécurité de l'Europe dans la continuité des intérêts nationaux à l'image du Livre blanc de 1972³³. Ils soulignent notamment la place centrale occupée par la France, qui, particulièrement du fait de sa détention de l'arme nucléaire, bénéficie d'un avantage décisif pour piloter des coopérations européennes dans le domaine de la défense, comme l'indiquait le Livre blanc de 1994³⁴. Ces mêmes raisonnements sont également promus par la dernière loi de programmation militaire pour les années 2019-2025³⁵. D'une manière similaire, le Livre blanc allemand de la défense de 2016 avance l'idée selon laquelle la sécurité de la république fédérale serait « inextricablement liée » à celle de l'Union dans son ensemble³⁶. Au-delà des « grandes » nations européennes, des États membres à la puissance plus modeste, mais dont l'environnement

104

³¹ Georges-Henri Soutou, « L'armée européenne : une gageure historique et structurelle », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 15-16.

³² Rogelia Pastor-Castro, « The Quai d'Orsay and the European Defence Community Crisis of 1954 », *History*, vol. 91, n° 303/2006, p. 390.

³³ Livre blanc sur la défense nationale de 1972 : « La France vit dans un tissu d'intérêts qui dépasse ses frontières. Elle n'est pas isolée. L'Europe occidentale ne peut donc dans son ensemble manquer de bénéficier indirectement de la stratégie française qui constitue un facteur stable et déterminant de la sécurité en Europe. [...] Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches. »

³⁴ À ce propos, cf. Bruno Tertrais, « La dissuasion partagée ? », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 30.

³⁵ Compte rendu du conseil des ministres du 8 février 2018, programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et dispositions intéressant la défense : « garantir notre autonomie stratégique et encourager la consolidation de l'Europe de la défense, en rééquilibrant les cinq fonctions stratégiques (dissuasion, connaissance et anticipation, prévention, protection, intervention), en investissant dans des capacités à forte valeur ajoutée dans une coalition ou dans les nouveaux espaces de confrontation, et en aidant à créer une culture stratégique européenne commune. »

³⁶ Gouvernement fédéral allemand, *White Paper 2016*, « German security policy and the future of the bundeswehr », p. 49.

géopolitique est instable, appréhendent également le processus de défense commune comme l'un des axes stratégiques de leur propre sécurité. L'implication forte de la Grèce dans l'édification de l'Agence européenne de la défense peut aisément être explicitée sous cet angle³⁷.

Surtout, *a contrario* de l'établissement du marché unique, ou de la politique de stabilisation budgétaire, les différents mécanismes de défense commune ne se sont pas construits par des transferts de souveraineté. Ils ont, au contraire, été bâtis majoritairement sur des coopérations intergouvernementales, même si les possibilités de mener des coopérations renforcées ont été progressivement introduites dans les traités. Le Traité de Lisbonne³⁸ a ouvert l'opportunité de mettre en place une coopération structurée permanente, lancée officiellement le 11 décembre 2017 et rassemblant 25 États membres. En définitive, les dirigeants européens n'ont toujours pas, à l'heure actuelle, dépassé « le stade de la simple coopération [pour] entrer de façon positive dans celui de l'intégration »³⁹.

Un dernier *topos* de la géopolitique européenne contredit l'idée selon laquelle la politique de sécurité et de défense commune constituerait un dépassement des intérêts stratégiques nationaux. Cette idée se heurte en effet toujours aux traditions et politiques étrangères suivies par les différents États membres. Il en résulte des divisions importantes sur certaines des problématiques fondamentales du monde contemporain. Les divergences quant aux opérations militaires en Irak puis en Libye témoignent de cet état de fait.

In fine, comme le souligne Christophe Pajon, « les formes qu'a déjà pu prendre la construction d'une défense commune ont relevé de la confrontation de modèles organisationnels nationaux différents, de perceptions des missions distinctes »⁴⁰. Les intérêts

³⁷ Nikolaos Karampekios, « Understanding Greece's policy in the European Defence Agency : between national interest and domestic politics », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 15, n° 1/2015, p. 46.

³⁸ Article 46 TUE.

³⁹ Frédéric Mauro, « La défense européenne entre coopération et intégration : de la PSDC à l'armée européenne », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 39.

⁴⁰ Christophe Pajon, « L'Europe de la défense et la transformation des identités militaires : quelle européanisation ? Le cas des acteurs militaires britannique, allemand et français », *Politique européenne*, vol. 10, n° 2 : 2003, p. 171.

stratégies nationales constituent tant le moteur de ces étapes successives que la limite à une européanisation plus poussée et homogène.

La défense européenne établit-elle un bloc autonome et concurrent à l'hégémonie étatsunienne, plus stabilisateur et pacifique ?

À rebours d'une vision finaliste de la construction européenne, une approche plus *réaliste* du développement de la défense commune souligne que la PSDC procède d'une liaison organique entre orientations stratégiques des États-Unis et de l'Union européenne. De la même manière, à l'heure actuelle marquée par le développement de la Coopération structurée permanente, le chemin suivi par les États européens dans leur conception de la défense commune ne rompt pas avec la militarisation du champ contemporain des relations internationales.

106

Une liaison stratégique organique entre les deux rives de l'Atlantique

Sur les deux rives de l'Atlantique, l'idée selon laquelle l'établissement d'une politique de défense commune permettrait de concurrencer la puissance étatsunienne et ses orientations est régulièrement avancée.

Du point de vue des États-Unis, certains auteurs estiment que la volonté européenne de se doter d'outils communs de défense peut s'analyser comme une contestation des orientations défendues par Washington et plus largement par l'OTAN. Cette « perception négative » serait la traduction dans le champ militaire et diplomatique d'un certain « anti-américanisme » des opinions publiques européennes⁴¹. Selon une approche plus « positive », le mouvement actuellement en cours de rapprochement des politiques et industries de défense est parfois apprécié comme constituant une réponse effective au sous-investissement et au sous-engagement européen dans le champ militaire⁴². Cette optique est particulièrement

⁴¹ Leonard Ray, Gregory Johnston, « European Anti-Americanism and Choices for a European Defense policy », *Political Science and Politics*, vol. 40, n° 1/2007, p. 85.

⁴² Barry R. Posen, « European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity ? », *Security Studies*, vol. 15, n° 2/2005, p. 181 et s.

défendue par les milieux les plus conservateurs, à l'image de Robert Kagan⁴³, qui accusent les Européens de vouloir profiter du parapluie militaire américain sans effectuer les dépenses nécessaires.

Du point de vue européen, l'idée selon laquelle le développement de la politique de sécurité et de défense pouvait servir de contrepoids à la puissance étatsunienne imprègne plusieurs réflexions stratégiques. Durant la guerre froide, certains acteurs estimaient que la construction d'une défense commune pouvait servir de garantie face à la versatilité étatsunienne. Le plan Fouchet, proposé par le général de Gaulle aux Allemands en 1962, portait cette ambition⁴⁴. Cette idée est aujourd'hui extrêmement prégnante au sein des gouvernements européens qui regrettent régulièrement la politique qualifiée « d'isolationniste » de Donald Trump⁴⁵. Une seconde perspective promeut l'intégration des politiques de défense en Europe afin de garantir une plus grande indépendance vis-à-vis des politiques étatsuniennes, permettant aux Européens de décider plus librement de leurs stratégies vis-à-vis de leur voisinage et d'assurer une plus grande stabilité et la paix sur le continent et dans son voisinage⁴⁶.

Ces approches ne correspondent pourtant pas à la réalité de la politique commune de sécurité et de défense telle qu'elle s'est développée ces dernières décennies. Plus que concurrente à l'existence de l'OTAN ou autonome vis-à-vis des options stratégiques étatsuniennes, l'Europe de la défense, telle qu'elle s'est construite, repose sur une compatibilité et une liaison organique avec les politiques décidées et suivies outre-Atlantique.

L'Europe n'est toujours pas sortie d'un paradigme issu de l'après-Seconde Guerre mondiale marqué par une imbrication historique entre OTAN, États-Unis et sécurité européenne. Le lien organique entre défense commune et rôle de l'OTAN s'est toujours maintenu au travers de toutes les étapes de la construction de la PSDC. Telle qu'amendée par les Accords de Paris de 1954, l'UEO indiquait en effet, dès sa formation et son entrée en vigueur, que « dans l'exécution du Traité, les hautes parties contractantes et

⁴³ Robert Kagan, *La Puissance et la faiblesse*, Plon, 2003, Paris.

⁴⁴ Georges-Henri Soutou (prec.), p. 16.

⁴⁵ Rapport d'Information n° 179, présenté par Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquim Pueyo (prec.), p. 32.

⁴⁶ Jean-Dominique Giuliani, « Pour un traité de sécurité européenne », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 36.

tous organismes créés par elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord »⁴⁷. De même, lors de la relance de l'intégration militaire, dans les années 1990, le sommet de Saint-Malo de 1998, qui avait pourtant pour objectif l'établissement d'une force d'action « autonome », reprenait la même articulation fondamentale entre défense européenne et OTAN⁴⁸. La consécration d'une telle visée se retrouve d'ailleurs dans l'inscription dans les traités d'une telle interopérabilité⁴⁹. Dans ses développements les plus récents, elle prend d'ailleurs la forme de soixante-quatorze actions communes entre l'UE et l'OTAN⁵⁰.

À l'heure actuelle, la relance de la défense européenne, particulièrement menée par la France, s'inscrit dans la même perspective, comme en témoigne le récent discours de la ministre des Armées, Florence Parly, à l'Atlantic Council⁵¹ ou encore le lancement de la Coopération structurée permanente⁵².

L'idée selon laquelle la construction d'une défense européenne permettrait une distanciation et une autonomie entre les deux rives de l'Atlantique se heurte encore à deux éléments essentiels.

Tout d'abord, les États membres, et parmi eux les plus grandes puissances militaires européennes, conçoivent la défense européenne

108

⁴⁷ Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948, amendé par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954, article VI.

⁴⁸ Déclaration franco-britannique sur la défense européenne : Saint-Malo, 4 décembre 1998, paragraphe 2 : « En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres. »

⁴⁹ Traité sur l'Union européenne, article 42.

⁵⁰ Cf. les Conseils de l'Union européenne et de l'OTAN les 6 décembre 2016 et 5 décembre 2017.

⁵¹ « The US and Europe have more in common than anyone else. We share the same values. We are faced with the same threats, from terror to the resurgence of 19th century-style power politics, China, Russia and the like. We fight the same wars. We have fundamentally the same worldview-although we may have significant nuances on climate, trade, or Iran. NATO was meant, inter alia, to keep the Americans in, and the Russians out. We do not want to reverse the terms of this equation. We want America solidly steeped in NATO. Autonomy should be a variation on friendship. »

⁵² Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) Annex I, Principles of PESCO : « A long term vision of PESCO could be to arrive at a coherent full spectrum force package - in complementarity with NATO, which will continue to be the cornerstone of collective defence for its members. »

et l'OTAN dans un même mouvement, comme constituant les deux faces d'une même stratégie. Tel est le cas de l'Allemagne⁵³, mais également de la France dont le Livre blanc de 2013 incite particulièrement au renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'AED⁵⁴. L'attachement à l'OTAN est d'ailleurs différencié au sein même de l'Union, ce qui tempère fortement les volontés collectives de mise à distance et d'autonomie stratégique. Des puissances importantes comme la Grande-Bretagne ou l'Italie sont à cet égard régulièrement considérées comme faisant partie des États les plus atlantistes. Ces deux pays sont, dès lors, généralement plus enclins à privilégier le développement d'un socle européen au sein de l'Alliance atlantique, plutôt qu'une autonomie plus marquée⁵⁵.

Ensuite, depuis la fin de la guerre froide, de nouveaux membres de l'UE ont rejoint l'Alliance atlantique, favorisant cette dernière au détriment de l'autonomie stratégique et opérationnelle de l'Europe. Le grand nombre de Pays d'Europe orientale et centrale (PECO), et notamment du groupe dit de Visegrad, à avoir rejoint l'OTAN témoigne d'une priorité conférée à cette dernière.

La liaison entretenue entre la PSDC et l'OTAN s'affirme par conséquent tant comme l'un des moteurs du processus actuel de construction d'une défense commune que comme l'une des limites de son autonomisation.

Une dernière caractéristique du processus de construction de la politique de sécurité et de défense commune reste à étudier. Les orientations de la PSDC, en s'éloignant de la tutelle étatsunienne, peuvent-elles réellement faire de l'Europe un continent moteur de paix et de stabilité ?

La PSDC participe de la militarisation et du renforcement des conflits qui matricent le champ contemporain des relations internationales

Les récents développements de la politique européenne de défense démentent une telle vision. Quatre éléments majeurs soulignent en effet une tendance croissante et multifactorielle

⁵³ Livre blanc de 2016 (prec.), p. 36.

⁵⁴ Livre blanc Défense et sécurité nationale, 2013, p. 67.

⁵⁵ Barry R. Posen (pré.), p. 168 et 172.

vers une plus grande militarisation de l'Union et une conflictualité assumée vis-à-vis de son voisinage.

Ce phénomène se révèle d'abord dans l'évolution des missions assignées à la PSDC. Dans le cadre des lignes directrices dites de Petersberg où « sous l'égide de l'ONU », l'UE se consacrait traditionnellement au « maintien et imposition de la paix, [à l'] évacuation des ressortissants de l'UE, [à l'] aide humanitaire, [au] désarmement, [à la] coopération »⁵⁶. Les étapes actuelles, particulièrement marquées par la mise en œuvre de la CSP, tendent au contraire à renforcer les aspects militaires et opérationnels de la PSDC. Ce mouvement était déjà palpable avec la création de l'Eurocorps et la généralisation des missions militaires extérieures, notamment en Afrique sub-saharienne. À l'heure actuelle, treize missions sont ainsi menées à l'extérieur des frontières européennes⁵⁷. Peuvent ensuite être citées les initiatives suivantes, contenues dans la CSP : le mécanisme commun d'entraînement des soldats⁵⁸, le développement du soutien énergétique aux opérations extérieures⁵⁹, les plateformes de réponse aux menaces cyber⁶⁰ ou encore l'intégration des systèmes de commandement des opérations prises au titre de la PSDC⁶¹.

Une deuxième illustration de la tendance à la militarisation du continent, dans le sillage de la politique de défense commune, réside dans l'augmentation des dépenses militaires. Une telle évolution découle tout d'abord de la création et du renforcement du Fonds européen de défense (FED) qui, dans le cadre du prochain Cadre financier pluriannuel de l'Union, devrait recevoir une dotation de treize milliards d'euros⁶². Cette affectation budgétaire est par

⁵⁶ Jean Cot, « La défense de l'Europe », *Revue de la défense nationale*, n° 819, avril 2019, p. 90.

⁵⁷ EUBAM en Libye ; EUBAM à Rafah ; EUCAP Nestor (Djibouti) ; EUCAP SAHEL Niger ; EUFOR Althea (Bosnie) ; EULEX Kosovo ; EUMM Géorgie ; EUNAVFOR Atalanta (mission militaire maritime en Somalie) ; EUPOL Afghanistan ; EUPOL COPPS ; EUSEC RD Congo ; EUTM Somalie et EUTM Mali.

⁵⁸ European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC).

⁵⁹ Energy Operational Function (EOF).

⁶⁰ Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform.

⁶¹ Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations.

⁶² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense (première lecture) - Orientation générale partielle, 13951/1/18 REV 1.

ailleurs, susceptible de menacer les fonds alloués à la PAC et à la cohésion, transformant durablement les priorités politiques européennes. Cette augmentation des dépenses militaires doit être lue en combinaison avec leur élévation générale, sur le plan mondial, comme le soulignait le dernier rapport du SIPRI⁶³. Surtout, le renforcement de la PSDC et son lien à l'OTAN conduisent, à l'heure actuelle à l'augmentation des dépenses militaires des États membres vers la barre symbolique des 2 % du PIB. Cela est vrai pour la France et la Grande-Bretagne, mais également pour des États membres dont la tradition pacifiste était, ces dernières décennies, plus affirmée, à l'image de l'Allemagne⁶⁴.

Un troisième aspect de la contribution de la PSDC à la militarisation du continent, qui est trop souvent ignoré, doit enfin être souligné. Le développement d'une base industrielle de défense est, à l'heure actuelle, au centre de la stratégie suivie par les États européens. Au travers de projets tels que le développement d'une radio sécurisée⁶⁵, de mines maritimes⁶⁶, la construction de véhicules blindés⁶⁷, deux projets conjoints de char et d'avion franco-allemands, le mouvement actuel tend à renforcer le développement d'un complexe militaro-industriel européen, au détriment d'autres secteurs ou branches économiques. Ici encore, la PSDC, et particulièrement la CSP, qui contient la grande majorité des projets précédemment cités, tend à redéfinir le stade et le contenu de la construction européenne actuelle. Ce phénomène est encore renforcé par le développement de l'interopérabilité des projets des domaines civil et militaire. Sont particulièrement illustratifs de ce mouvement les projets suivants prévus par la CSP : le commandement médical européen, les coopérations de

⁶³ SIPRI Yearbook 2018, Résumé en français, p. 6 : « On estime les dépenses militaires mondiales à 1 739 milliards USD en 2017, le niveau le plus élevé depuis la fin de la guerre froide, soit 2,2 % du PIB mondial, ou 230 USD par personne. Le total des dépenses mondiales a été légèrement plus élevé qu'en 2016, soit une hausse de 1,1 % en termes réels. »

⁶⁴ Tony Lawrence, Gabriel White, « German Defence Contribution. Is Berlin Underperforming ? », juillet 2018, International Centre for Defence and Security, p. 6 et s.

⁶⁵ European Secure Software defined Radio (ESSOR).

⁶⁶ Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MASMCM).

⁶⁷ Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle.

surveillance portuaire et maritime⁶⁸, ainsi que le lancement, par le Conseil européen du 18 novembre 2018, du « Pacte en matière de politique de sécurité et de défense commune (civile) ».

Enfin, la stratégie actuellement suivie au titre de la PSDC ne saurait se comprendre comme celle d'une pacification vis-à-vis de son voisinage. En lien avec la Politique extérieure et de sécurité commune, l'Union tend aujourd'hui à adopter une posture d'affrontement vis-à-vis de la Russie. Cette orientation prend d'abord la forme d'accords d'associations avec des membres ou ex-membres de la CEI, à l'image de l'accord d'association lancé le 17 novembre 2014 entre l'Union et la Géorgie. De même, en réponse à la volonté russe de lancer une union eurasienne, l'UE a lancé la « stratégie EU-Asie centrale », bénéficiant d'un fonds de 184 millions d'euros de fonds. Surtout, en lien avec l'OTAN et certains de ses États membres, l'Europe renforce son implication directe dans le conflit ukrainien, lançant, par exemple, une mission destinée à « la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine »⁶⁹. Elle organise, conjointement avec l'Alliance atlantique, les États baltes et nordiques, des entraînements militaires communs aux frontières de la Russie et adopte une posture de plus en plus ferme vis-à-vis de la Chine.

En définitive, le mouvement actuel de défense européenne conduit à l'intégration du continent européen dans le contexte de militarisation et de développement des conflits. Il n'apparaît dès lors pas être une étape supplémentaire vers une plus grande stabilité dans le monde contemporain.

Éléments conclusifs

Les élections européennes aiguïssent les débats et, dans un monde toujours plus instable et conflictuel, la thématique de la défense et de la sécurité ne fait pas exception. Au-delà du personnel politique ou militaire, de nombreux intellectuels s'engagent pour demander un renforcement de l'intégration européenne en matière de défense, particulièrement dans l'optique de promouvoir la paix et la stabilité et pour s'opposer au caractère unipolaire de la politique

⁶⁸ Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO).

⁶⁹ Conseil européen des 17 et 18 novembre 2017.

étatsunienne. Les prises de positions de Jürgen Habermas sont, à cet égard, représentatives de ce courant de pensée :

« En raison du changement de structure de l'arène internationale, l'émergence de réseaux transnationaux, de défis nouveaux et d'obligations nouvelles, il y a désormais de bonnes raisons de faire en sorte que l'Union européenne soit capable de parler d'une seule voix en matière de politique étrangère et de défense et qu'elle puisse faire valoir une influence plus grande sur les opérations de l'OTAN et sur les décisions de l'ONU »⁷⁰.

Dans ce contexte, bien que justifiées ou appréciables, de telles aspirations ne correspondent pas aux origines et aux lignes de forces actuelles de la politique européenne de sécurité et de défense. Celle-ci obéit plus à des intérêts stratégiques spécifiques qu'à une volonté multiséculaire d'unification européenne. De la même manière, le chemin aujourd'hui emprunté ne saurait se comprendre comme une volonté de se distinguer des orientations portées par les États-Unis et le Pacte atlantique. Bien au contraire, une convergence d'action et de fond structurelle tend à se renforcer. L'Union européenne s'insère dès lors dans la tendance contemporaine de militarisation et de conflictualité des relations internationales, plutôt que de s'en éloigner.

113

Résumé :

La chancelière Angela Merkel et le président de la République Emmanuel Macron ont remis sur le devant de l'agenda politique européen la création d'une armée européenne. Associée plus largement à l'édification d'une politique de sécurité et de défense commune, cette thématique connaît de nombreuses controverses et fait naître différentes idées relayées par les cercles universitaires, politiques ou stratégiques. Le propos de cette contribution est justement d'interroger les constructions intellectuelles et les différents arguments généralement avancés pour justifier ou encourager la politique commune de défense européenne telle qu'elle s'est construite. Elle tend ainsi à remettre en cause l'idée selon laquelle une Europe de la défense serait le prolongement de plusieurs siècles d'une idée européenne constante, mais souligne au contraire l'adaptabilité constante de ce projet aux ambitions stratégiques des États du continent et de son allié américain. Elle souligne également combien le processus en cours depuis les années

⁷⁰ Jürgen Habermas, « Conférence de Jürgen Habermas : Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel ? », *Cahiers de l'Urmis*, n° 7, juin 2001, p. 2.

ALEXIS COSKUN

1950 contribue plus à l'édification d'un bloc cohérent UE/OTAN qu'à la construction d'une alternative européenne indépendante. Enfin, cet article interroge l'idée selon laquelle l'Europe de la défense serait appelée à jouer un rôle nécessairement plus pacificateur que celui des États-Unis sur la scène mondiale.