

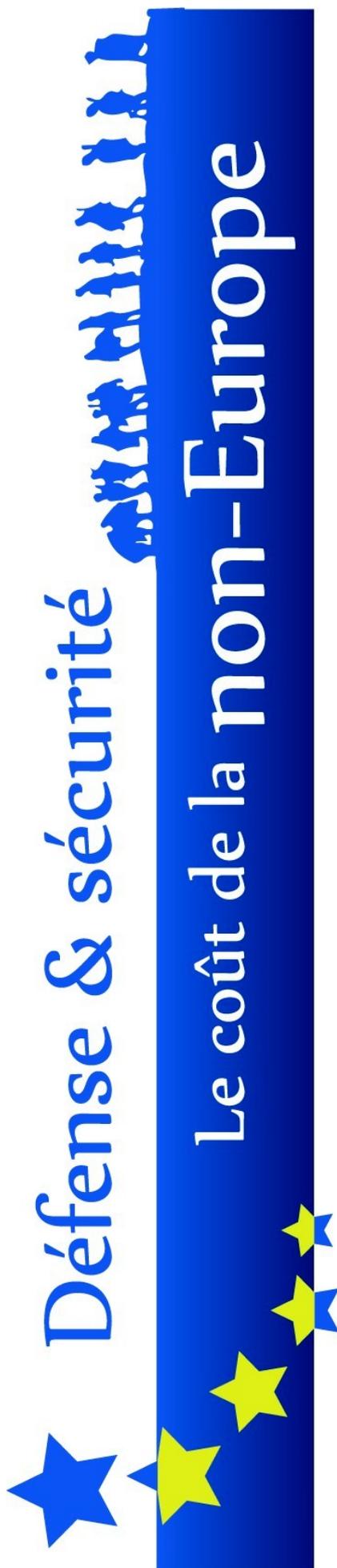
L'Europe de la défense un an après le traité de Lisbonne

État des lieux et perspectives

Alors que le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, l'Union européenne (UE) se débat dans une crise économique qui met à mal une construction déjà fragile en raison de la diversité des histoires et traditions politiques sur le continent européen. La priorité est aux économies budgétaires.

Replacées dans l'évolution globale des dépenses de défense de ces dix dernières années, les récentes restrictions budgétaires renforcent le sentiment d'une Europe qui se refuse à se donner les moyens de devenir un acteur global. Les Européens seraient ainsi entrés dans cette « fin de l'Histoire » annoncée par le philosophe Francis Fukuyama dans les années 1990. Les recompositions bouleversant les anciennes hiérarchies de puissance, l'émergence désormais nette de nouveaux centres de pouvoir hors du monde occidental et l'augmentation générale des dépenses de défense sont pourtant autant de facteurs d'instabilité.

Près d'un an après l'adoption du traité de Lisbonne et à l'heure où les membres de l'OTAN négocient un nouveau « concept stratégique », les mois qui viennent seront l'occasion de s'interroger – une nouvelle fois – sur la place et les ambitions de l'« Europe de la défense ». La présente note ouvre une série de publications dans le cadre d'un programme de recherche intitulé « Défense et Sécurité : le coût de la non-Europe ». Elle s'inscrit dans la perspective du débat sur l'avenir de l'OTAN et de l'Europe de la Défense en dressant un état des lieux de l'évolution des politiques de défense des États membres de l'UE ces dernières années, ainsi que des perspectives offertes par le traité de Lisbonne.



Table

Introduction	2
1. Chiffres et données	3
A. Dépenses de défense des pays de l'Union européenne	3
Tableau 1 – Évolution des dépenses et des personnels de la défense dans les pays de l'Union européenne	
Tableau 2 – Éléments de comparaison 2009	
B. Disparités entre les États membres	4
Tableau 3 – Dépenses et effectifs militaires dans les pays de l'Union européenne	
C. Programmes et opérations européens	6
Tableau 4 – Programmes en coopérations	
Tableau 5 – Missions militaires et civiles menées au titre de la PESD (juillet 2010)	
Tableau 6 – Participation des États membres aux missions PSDC et OTAN (2010)	
2. Analyse comparative	9
A. Les Européens à contre-courant	9
B. Des dépenses de défense mal réparties	9
C. Vers des armées plus modernes	10
D. Les Européens en OPEX : OTAN plutôt que PCSD	10
E. Des progrès dans le domaine de la coopération industrielle	11
3. Enjeux et perspectives à l'aune du traité de Lisbonne	12
A. Un traité qui ouvre le champ des possibles	12
B. L'Europe de la défense au défi de son avenir	13

Lancée en 1998 lors du sommet de Saint-Malo entre la France et le Royaume-Uni, l'Europe de la défense a indéniablement progressé. Elle s'est dotée d'une force de réaction rapide composée de groupements tactiques de 1 500 hommes et de structures politico-militaires. Elle s'est également impliquée dans plus d'une vingtaine d'opérations extérieures (OPEX) dont l'opération « Atalante », contre la piraterie dans le Golfe d'Aden et l'Océan Indien, est l'une des plus ambitieuses.

Pourtant, depuis sa création, la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) – devenue PSDC¹ avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – a pâti d'un déficit de volonté politique. Seuls quelques pays ont manifesté tangiblement la volonté de s'engager sur la voie d'une construction d'une défense européenne. D'autre part, la crise économique ne place pas cette question au cœur de l'agenda de l'Union. Catherine Ashton, Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, n'en a pas fait non plus l'une de ses priorités.

Dans cette perspective, Camille Grand et Nicole Gnesotto estimaient d'ailleurs, lors d'un colloque organisé par la Fondation pour la Recherche Stratégique (France, juin 2010), que le scénario le plus plausible serait un gel de l'Europe de la défense. Celle-ci resterait un outil mature, menant des missions modestes et fonctionnant dans la gestion d'opérations, mais sans guère d'ambitions politiques.

À quelques semaines du sommet de l'OTAN à Lisbonne prévu pour les 19 et 20 novembre, l'Institut Thomas More fait le point sur la politique et les politiques de défense dans l'UE, ainsi que les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne.

¹ La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En donnant à l'UE la possibilité d'utiliser des moyens militaires ou civils destinés à la prévention des conflits et à la gestion des crises internationales, elle a pour ambition de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

1 Chiffres et données

Les données utilisées proviennent pour une grande partie de l'Agence européenne de défense (AED)¹. Étant donné que cette agence a été créée en 2004, les premiers chiffres concernent l'année 2005. Pour travailler sur du plus long terme, il est possible de recourir aux chiffres communiqués par l'OTAN et aux publications du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

A. Dépenses de défense des pays de l'Union européenne

Tableau 1 - Évolution des dépenses et des personnels de la défense dans les pays de l'Union européenne²

	2006	2007	2008
Dépenses			
Total (milliards d'€)	201	204	200
Rapportées aux dépenses totales (%)	3,80	3,70	3,50
Rapportées au PIB (%)	1,78	1,69	1,63
Rapportées par habitant (€)	412	417	406
Rapportées par militaire (€)	103 602	111 117 (+7,2%)	111 198 (+0,1%)
Personnels			
Total	2 424 939	2 294 274 (-5,4%)	2 234 487 (-2,6%)
Total militaires	1 940 112	1 836 882 (-5,3%)	1 800 707 (-2,0%)
Total civils	484 827	457 392 (-5,7%)	433 780 (-5,2%)
Militaires déployés en opération	83 300	77 900	80 177
Investissements (acquisition et R&D) par militaire	20 002	22 795 (+13,9%)	23 274 (+2,1%)

Source : AED

¹ L'AED a été créée par le Conseil des ministres en juillet 2004, puis institutionnalisée par le traité de Lisbonne. Elle a pour objet de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises, de promouvoir et de renforcer la coopération européenne en matière d'armement. Elle a aussi pour but de renforcer la base industrielle et technologique européenne dans le domaine de la défense, de créer un marché européen concurrentiel des équipements de défense, et de favoriser la recherche.

² Danemark non inclus. L'AED ne dispose pas des données concernant ce pays.

Tableau 2 – Éléments de comparaison 2009

	Dépenses 2009 (milliards de \$)	Évolution, 2000- 2009 (%) ¹	Dépenses par habitant (\$)	Part dans le PIB de 2008 (%)	Part dans le total mondial (%)
Union européenne	297	14	596	1,7 ²	19,4
États-Unis	661	75,8	2 100	4,3	43
Chine	100	217 ⁵	74,6 ⁵	2,0 ⁵	6,6 ⁵
Russie	53,3 ⁵	105 ⁵	378 ⁵	3,5 ⁵	3,5 ⁵
Japon	51	-1,3	401	0,9	3,3
Arabie Saoudite	41,3	66,9	1 603	8,2	2,7
Monde	1 531³	49,2	224	2,7	100

Sources : AED et SIPRI

B. Disparités entre les États membres

Tableau 3 – Dépenses et effectifs militaires dans les pays de l'Union européenne

	Dépenses de défense en 2008 (millions d'€)	Dépenses rapportées au PIB (%)	Évolution entre 2000 et 2008 (%)	Effectifs militaires	Investissements (millions d'€) ⁴	Dépenses de R&D (millions d'€)
Allemagne	31 735	1,27	-9,2	251 616	6 506	1 213,4
Autriche	2 558	0,9	3,5	27 300	353	1
Belgique	4 252	1,23	-3,1	37 075	358	9,6
Bulgarie	797	2,34	29	33 881	170	0,4
Chypre	301	1,78	-17,6	12 507	18	0
Danemark	3 050	1,3	6,9	18 000	705	5 349 ⁵
Espagne	12 756	1,16	32,9	137 800	2 851	276,7

¹ À prix constants, US\$ 2008.

² Estimation.

³ Dont 1 147 milliards de dollars (74,9%) pour les dix pays qui dépensent le plus pour leur défense – 1 254 (81,9%) si l'on considère les 15 premiers.

⁴ Acquisition d'équipements et R&D.

⁵ Chiffres 2006.

Tableau 3 – Dépenses et effectifs militaires dans les pays de l'Union européenne (suite)

	Dépenses de défense en 2008 (millions d'€)	Dépenses rapportées au PIB (%)	Évolution entre 2000 et 2008 (%)	Effectifs militaires	Investissements (millions d'€) ⁶	Dépenses de R&D (millions d'€)
Estonie	294	1,85	178	3 010	67	1,1
Finlande	2 463	1,32	26,8	34 997	683	44
France	45 362	2,32	5,3	347 200	9 539	3 231
Grèce	6 192	2,55	11,4	133 775	2 140	7,4
Hongrie	1 286	1,22	-10,1	20 967	195	1
Irlande	1 077	0,58	6,3	10 377	94	0
Italie	22 631	1,44	-9,8	186 956	3 302	341,1
Lettonie	370	1,60	334,2	5 441	55	0,3
Lituanie	363	1,12	69,2	8 637	66	0
Luxembourg⁷	158	0,43	63,7	849	63	0
Malte	28	0,50	20,7	2 120	0,4	0
Pays-Bas	8 488	1,43	8,1	46 091	1 409	0
Pologne	5 974	1,66	50,3	130 450	896	54
Portugal	2 536	1,53	7,8	37 346	344	4,7
Rép. tchèque	2 134	1,44	-13,6	24 495	182	18,5
Roumanie	2 055	1,24	33,3	75 517	351	15,3
Royaume-Uni	42 005	2,32	21,4	194 330	10 925	4 011,5
Slovaquie	994	1,53	27,9	15 413	147	2,5
Slovénie	567	1,48	87,1	6 519	59	19,4
Suède	4 026	1,23	-22,6	16 827	1 136	299,4

Sources : AED, SIPRI et OTAN

⁶ Acquisition d'équipements et R&D.⁷ Pour le Luxembourg, les chiffres concernent la période 2000-2007.

C. Programmes et opérations européens

Tableau 4 – Programmes en coopération¹

En millions d'€	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'acquisition de matériel	26 355	29 134	32 325	33 269
Dépenses d'acquisition dans le cadre d'une coopération européenne²	4 222	6 078	6 107	7 068
Dépenses en R&T	2 193	2 656	2 613	2 479
Dépenses en R&T dans le cadre d'une coopération européenne	206	254	347	409

Source : AED

Tableau 5 – Missions militaires et civiles menées au titre de la PSDC (juillet 2010)

	Date de lancement	Budget (millions d'€)	Effectifs (locaux et internationaux)	Participants	Date de fin de la mission
EUFOR Althéa Bosnie	décembre 2004	27 (coûts communs) ³	1 950	20 États de l'UE, 5 hors UE	N.C.
EUNAVFOR Atalante	décembre 2008	8,3 (1 ^{ère} année)	1 144	8 États membres, plus d'autres	12 décembre 2012
EUTM Somalie	avril 2010	4,8 (1 an)	118	14 États de l'UE	N.C.
EUPM/BiH (Bosnie)	janvier 2003	14,1 millions (2010)	284	États membres, plus 4 pays	N.C.
EULEX Kosovo	2008	265 (février 2008-juin 2010)	2 764	Plupart des États de l'UE, 6 hors UE	14 juin 2010 (mandat initial)
EUBAM Moldavie et Ukraine	novembre 2005	24 (novembre 2007- 2009)	200	20 États membres	N.C.
EUMM GEORGIA	1 ^{er} octobre 2008	52,1	405	26 États membres	14 septembre 2011
EUPOL COPPS Terr. palestiniens	1 ^{er} janvier 2006	6,65 (2010)	85	19 États de l'UE, 2 hors UE	N.C.

¹ Danemark non inclus.

² Une collaboration européenne est définie par l'AED comme un accord entre au moins deux ministères de la Défense ou deux entreprises de pays membres de l'UE. L'implication de partenaires extérieurs à l'UE doit être inférieure à 50% du coût total du projet.

³ Le coût des 12 premiers mois était estimé à 71,7 millions d'euros.

Tableau 5 – Missions militaires et civiles menées au titre de la PSDC (juillet 2010) (suite)

	Date de lancement	Budget (millions d'€)	Effectifs (locaux et internationaux)	Participants	Date de fin de la mission
EUBAM Rafah	novembre 2005	1,95 (mai 2010-mai 2011)	21	7 États membres	Mai 2011
EU SSR Guinée-Bissau	Juin 2008	7,8 (avril 2009-septembre 2010)	24	4 États membres	30 septembre 2010
EUSEC RD Congo	Juin 2005	35,35 (2005-2010)	44	N.C.	30 septembre 2010
EUPOL RD Congo	1 ^{er} juillet 2007	2,02 (juillet-septembre 2010)	60	8 États membres et l'Angola	30 septembre 2010 ?
EUJUST LEX Irak/Bruxelles	1 ^{er} juillet 2005	40 (total prévu)	42	États membres	30 juin 2012

Sources : Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne (édition juillet 2010), Conseil de l'Union européenne

Tableau 6 – Participation des États membres aux missions PSDC et OTAN (2010)

	Personnel déployé dans les principales opérations de l'UE (début 2010) ¹	Rapporté au nombre de militaires (%)	Personnel déployé dans les missions de l'OTAN en 2010 (KFOR/FIAS) ²	Rapporté au nombre de militaires (%)
Allemagne	357	0,14	6 097 (1 507/4 590)	2,42
Autriche	118	0,43	437 (434/3)	1,60
Belgique	27	0,07	674 (99/575)	1,82
Bulgarie	209	0,61	558 (18/540)	1,65
Chypre	1	0,01	0	0
Danemark	61	0,33	918 (188/730)	5,10
Espagne	370	0,27	1 558 (3/1 555)	1,13
Estonie	13	0,43	161 (1/160)	5,35

¹ Seules ont été prises en compte les missions, militaires ou civiles, actuelles et engageant plus de 100 personnes (EUPOL Afghanistan, EUFOR Althea, EUPM Bosnie, EUMM Georgia, EULEX Kosovo, EUBAM Moldova et Ukraine, EUTM Somalie). L'EUNAVFOR Somalie (1 144 personnes en juillet 2010) n'a pas été prise en compte. Chaque pays n'envoie en effet pas un bataillon ou une compagnie, mais un navire et/ou un avion. Ce sont donc ces systèmes d'armes et leur nombre qui sont pris en compte et non les effectifs envoyés.

² À la date du 26 février 2010 pour la KFOR et du 6 août 2010 pour la FIAS.

Tableau 6 – Participation des États membres aux missions PSDC et OTAN (2010) (suite)

	Personnel déployé dans les principales opérations de l'UE (début 2010) ¹	Rapporté au nombre de militaires (%)	Personnel déployé dans les missions de l'OTAN en 2010 (KFOR/FIAS) ²	Rapporté au nombre de militaires (%)
Finlande	148	0,42	322 (242/80)	0,92
France	272	0,08	4 557 (807/3 750)	1,31
Grèce	94	0,07	441 (366/75)	0,33
Hongrie	241	1,15	601 (241/360)	2,86
Irlande	73	0,70	238 (232/6)	2,29
Italie	461	0,25	4 809 (1 409/3 400)	2,57
Lettonie	10	0,18	170 (0/170)	3,12
Lituanie	17	0,20	245 (0/245)	2,84
Luxembourg	5	0,59	38 (29/9)	0,59
Malte	8	0,38	0	0
Pays-Bas	149	0,32	390 (10/380 ³)	0,85
Pologne	347	0,27	2 857 (227/2 630)	2,19
Portugal	77	0,21	529 (279/250)	1,42
Rép. tchèque	51	0,21	821 (321/500)	3,35
Roumanie	287	0,38	1 895 (145/1 750)	2,51
Royaume-Uni	128	0,07	9 505 (5/9 500)	4,89
Slovaquie	47	0,30	446 (146/300)	2,89
Slovénie	44	0,67	457 (387/70)	7,01
Suède	118	0,70	783 (253/530)	4,65

Sources : OTAN, Conseil de l'Union européenne, Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix

¹ Seules ont été prises en compte les missions, militaires ou civiles, actuelles et engageant plus de 100 personnes (EUPOL Afghanistan, EUFOR Althea, EUPM Bosnie, EUMM Georgia, EULEX Kosovo, EUBAM Moldova et Ukraine, EUTM Somalie). L'EUNAVFOR Somalie (1 144 personnes en juillet 2010) n'a pas été prise en compte. Chaque pays n'envoie en effet pas un bataillon ou une compagnie, mais un navire et/ou un avion. Ce sont donc ces systèmes d'armes et leur nombre qui sont pris en compte et non les effectifs envoyés.

² À la date du 26 février 2010 pour la KFOR et du 6 août 2010 pour la FIAS.

³ En février 2010, le contingent néerlandais en Afghanistan s'élevait à près de 2 000 hommes.

2 Analyse comparative

Les données des tableaux ci-dessus permettent de faire plusieurs remarques et constats sur l'Europe de la défense et l'implication des pays européens dans ce domaine.

A. Dépenses militaires : les Européens à contre-courant

Entre 2000-2009 les dépenses militaires des États membres de l'UE ont légèrement augmenté. Les derniers chiffres montrent cependant, pour la période 2006-2008, une tendance à la stagnation.

Tous les pays de l'UE ne sont pas dans la même situation. Mis à part certains pays méditerranéens (Espagne et Malte), les dépenses militaires ont diminué ou augmenté faiblement dans les pays d'Europe de l'Ouest. Le Royaume-Uni constitue une exception, notamment en raison des engagements en Irak et en Afghanistan. Les plus fortes augmentations dans les pays d'Europe centrale et orientale – pour la Hongrie et la République tchèque, l'année 2008 a été caractérisée par une baisse des dépenses de défense – peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs : croissance économique forte, volonté de moderniser l'outil militaire et de le passer aux standards OTAN, engagement dans des opérations internationales et perception d'une Russie dangereuse pour leur sécurité.

La crise économique, qui a déjà fait sentir ses effets sur certains pays comme la Grèce, risque fort d'accentuer ce décrochage des Européens. La France a annoncé vouloir économiser 3,5 milliards sur les 95 prévus pour la période 2011-2013. Au Royaume-Uni, l'une des priorités du gouvernement de coalition (libéral-conservateur) est de réduire le déficit de 72 milliards de livres (85,7 milliards d'euros), sans épargner le *Department of Defence*. En Allemagne, en raison du plan d'austérité budgétaire, le ministère de la Défense doit économiser 8,4 milliards d'euros dans son budget d'ici à 2014.

Or à l'inverse de la tendance dans l'UE, les budgets militaires dans le monde ont augmenté en 2009 de 6% en termes réels comparativement à 2008, et de 49% par rapport à l'année 2000. La crise économique a eu peu d'impacts sur les dépenses militaires, la plupart des États ayant fait le choix d'augmenter leurs dépenses publiques pour limiter la récession. À l'exception du Japon, les seuls pays du « top 10 » qui ont baissé leurs dépenses de défense entre 2000 et 2009 sont l'Allemagne et l'Italie, deux des principaux États européens...

B. Des dépenses militaires mal réparties

Les dépenses militaires des pays de l'UE sont concentrées dans quelques uns de ses membres. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne pèsent pour 59,5 % des dépenses de défense. L'Espagne et l'Italie, quatrième et cinquième en termes de dépenses militaires, représentent 17,7 % du total européen. Quant aux 22 autres pays, ils pèsent – exception faite des Pays-Bas, de la Grèce et de la Pologne –, pour moins de 5 milliards d'euros chacun.

Cette répartition peut s'expliquer par un certain nombre de raisons historiques et culturelles. La France et le Royaume-Uni, anciennes puissances coloniales, sont présents sur l'ensemble des océans, disposent de l'arme atomique et d'un siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies. En proportion, les dépenses militaires de l'Allemagne sont nettement inférieures à son poids économique et démographique, du fait du poids des héritages de la Seconde Guerre mondiale. De même, l'importance des dépenses militaires de la Grèce rapportées à son PIB (2,55% pour l'année 2008) résulte des tensions avec la Turquie voisine, pourtant membre de l'OTAN et candidate à l'UE.

Si en termes d'investissements le poids de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne est à peu près comparable à leur part dans les budgets militaires de l'UE (64,3%), la prépondérance de Paris et Londres

est écrasante dans le domaine de R&D : ces deux pays représentent 84,2 % des dépenses en R&D de l'UE.

Tous les États membres sont donc loin de participer de manière comparable à la sécurité du continent européen. Or cette inégale répartition des dépenses et les décalages ne créent pas une dynamique propice à la formation d'une Europe de la défense cohérente et autonome.

C. Vers des armées plus modernes

L'augmentation des investissements et des dépenses par militaire entre 2006 et 2008 témoigne de réels efforts budgétaires pour améliorer l'équipement des forces dans l'UE. Cette augmentation a été en partie tirée par les interventions récentes hors des frontières de l'UE. Les engagements en Afghanistan et en Irak ont notamment joué un rôle essentiel, particulièrement pour la France et le Royaume-Uni. Mais il ne faut pas non plus négliger l'existence de grands programmes arrivés en phase d'acquisition comme l'avion de combat Rafale et le VBCI en France, ou encore l'Eurofighter, développé par le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie.

À noter que des disparités existent sur le continent. Il faut opposer à une Europe de l'Ouest et du Nord, emmenée par le Royaume-Uni, une Europe du Centre-Est et du Sud dépensant moins par soldat¹.

Cette modernisation des forces s'appuie sur la tendance à la professionnalisation des outils militaires. Ces quinze dernières années, plusieurs pays sont en effet passés d'une armée de conscription à une armée de métier : la France et les Pays-Bas en 1996, l'Italie, l'Espagne et la République tchèque durant la dernière décennie. Sur les 27 États membres, seuls quelques pays ont conservé le principe du service militaire obligatoire. L'Allemagne recourt ainsi encore à des appelés, tout en développant une armée de métier en parallèle et en s'interrogeant sur l'adéquation entre le modèle du soldat-citoyen et les missions menées par l'armée allemande aujourd'hui.

Malgré la modernisation et la professionnalisation des militaires des États membres, seuls un peu plus de 80 000 soldats européens étaient déployés en opération extérieure en 2008, soit moins de 5% des effectifs des armées des États membres, mais davantage que les 60 000 hommes envisagés lors du Conseil européen d'Helsinki².

D. Les Européens en OPEX : l'OTAN plutôt que la PCSD

Lorsque l'on pense aux opérations menées dans le cadre de l'UE, il est difficile de ne pas songer à EUFOR Tchad-Centrafricaine, lancée en janvier 2008. 23 États membres répondent alors à l'appel. Mais derrière la belle unanimité, la France fournit la moitié des effectifs (1 676 sur 3 314). Le deuxième contributeur est l'Irlande (473 hommes), suivi de la Pologne (392). Les 20 autres pays ne contribuent que pour un quart de l'opération et, parmi eux, l'Allemagne et le Royaume-Uni se contentent de fournir respectivement 4 et 5 hommes.

La participation des pays de l'UE aux principales opérations civiles et militaires de la PCSD montre toutefois une répartition des efforts plus équilibrée que la focalisation sur l'EUFOR Tchad-Centrafricaine ne le laisserait penser. En fait, les Européens gèrent et partagent très bien des missions peu importantes, chacun fournissant au mieux quelques centaines de militaires, policiers ou civils.

La plupart des soldats des États membres de l'Union en opération extérieure le sont dans le cadre de l'OTAN, même lorsqu'ils ne sont pas membres de l'organisation, comme la Finlande. Ces engagements ne

¹ Voir également : Joachim Hofbauer, Roy Levy, Gregory Sanders et Matthew Zlatnik, *European Defense Trends. Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base*, Center for Strategic & International Studies, Mai 2010, p. 4. En ligne : http://csis.org/files/publication/100518_European_Defense_Trends.pdf (consulté le 5 août 2010). Cette note traite du continent européen et non de l'UE.

² Lors du Conseil d'Helsinki, les États membres se sont notamment engagés à être en mesure, en 2003, de 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 dans le cadre des missions dites de Petersberg. Ces missions ont été instituées par la déclaration de Petersberg adoptée à l'issue du conseil ministériel de l'UEO de juin 1992. Elles recouvrent : des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises (y compris des opérations de rétablissement de la paix).

sont d'ailleurs pas sans incidences sur les déploiements européens. L'une des raisons avancées pour expliquer la faible présence du Royaume-Uni dans l'EUFOR Tchad-Centrafricaine a été une « surchauffe » de l'outil militaire britannique en raison des déploiements en Irak et en Afghanistan.

Les opérations militaires et civiles de l'UE sont souvent menées en étroite liaison avec les Nations Unies ou l'OTAN¹. En effet, depuis les origines de la PESD les relations sont continues entre l'UE et l'OTAN et il existe une complémentarité entre les deux organisations. Elles se sont ainsi passées le relais en Macédoine et en Bosnie (Althea a succédé à la SFOR). Plus récemment en Géorgie, à l'issue du conflit avec la Russie, il était plus aisé d'envoyer des hommes dans la région sous les couleurs de l'UE que sous celles de l'OTAN.

Reste qu'en janvier dernier, l'absence d'accord entre l'UE et l'OTAN posait quelques soucis aux membres d'EUPOL Afghanistan. En dépit des accords dits « Berlin + », la coordination dans les opérations entre l'OTAN et l'UE laisse encore à désirer, en raison des désaccords entre certains des pays membres de l'UE et/ou de l'OTAN...

E. Des progrès dans le domaine de la coopération industrielle

Les programmes européens réalisés en coopération ne représentent qu'une part minoritaire des acquisitions (21,2%) et de la R&T (16,5%) des États membres de l'UE. Cependant, depuis 2005 ces programmes dans le cadre d'une coopération européenne ont augmenté fortement : + 67,4% pour les acquisitions et + 98,5% pour la R&T.

L'AED, dont l'une des missions est de développer la coopération entre les États membres, est au cœur de ce renforcement. Vingt pays européens ont investi dans le premier programme de recherche de l'agence, sur la protection des forces en milieu urbain (*Joint Investment Programme on Force Protection*), et onze dans un second programme destiné à réfléchir sur les technologies émergentes pouvant avoir un impact sur le champ de bataille (*Joint Investment Programme on Innovative Concepts and Emerging Technologies*). À noter que le budget de l'Agence a fortement augmenté depuis sa création. Fixé à 1,9 millions d'euros en 2004, il a atteint 28,6 millions en 2009, soit une augmentation de 2,6 millions par rapport à 2008. Il comporte une partie fonctionnelle et une partie opérationnelle destinée à financer les travaux d'études à caractère technique ou opérationnel dans l'intérêt de tous les États membres².

Si la coopération européenne est un chantier en mouvement, le difficile contexte financier et budgétaire contraint risque fort de ne pas inciter à davantage de coopération du fait du primat accordé aux entreprises nationales par les États membres et de l'absence de programmes structurants. Alors que les dernières décennies ont vu naître les programmes du Transall, du Jaguar, des missiles Hot et Milan, que les armées européennes reçoivent l'hélicoptère NH 90 et Tigre, et recevront dans les années à venir l'avion de transport A400M, l'Europe manque aujourd'hui de nouveaux grands projets en coopération.

¹ Pierre Bourlot, « Les opérations de la PESD », *Défense nationale*, juillet 2008, pp. 72-79.

² Ce budget est complété par des projets *ad hoc* lancés dans le cadre de l'AED. Actuellement le portefeuille des projets est estimé à 350 millions d'euros.

3 Enjeux et perspectives à la veille du premier anniversaire du traité de Lisbonne

Malgré des disparités dans l'engagement des États membres, l'Europe de la défense s'est imposée ces dernières années comme partie intégrante de l'UE. Les opérations militaires et civiles, sont nombreuses et impliquent, quoi qu'à des degrés différents mais avec une certaine efficacité comme l'a montré la rapidité de la réaction face à la crise géorgienne, tous les pays européens. La coopération se développe. Pour remédier aux carences capacitaires des initiatives sont prises, comme le lancement du premier commandement européen de transport aérien militaire (EATC)¹. Le Royaume-Uni, un temps hostile à l'Europe de la défense ne s'y oppose plus. Le *Livre vert* de février 2010 affirme en effet l'importance de la coopération entre Européens et du rôle de l'UE dans la gestion de crise en complément de l'OTAN².

Malgré des avancées, l'Europe de la défense rencontre plusieurs difficultés. Elle manque d'abord de lisibilité et de visibilité, en raison notamment des formes variées que prennent les coopérations et du peu de communication sur les opérations. Elle manque ensuite de crédibilité, non en termes d'effectifs, mais dans la volonté d'aller au-delà de la seule gestion des crises. Cette perception est d'ailleurs renforcée par la préoccupation actuelle des Européens pour les questions économiques, avec pour corollaire la réduction des budgets de défense et des ressources disponibles pour les opérations extérieures. Sans parler à plus long terme de la faiblesse structurelle des investissements en R&D et R&T.

A. Un traité qui ouvre le champ des possibles

Le traité de Lisbonne introduit plusieurs nouveautés à même d'ouvrir le champ des possibles pour la PSDC. Il ancre d'abord l'AED dans le cadre juridique institutionnel de l'UE. Il comporte ensuite une *clause de solidarité* (art. 222) et une *clause d'assistance mutuelle* (art. 42)³. Enfin et surtout, il ouvre la voie à une certaine flexibilité dans le domaine de la défense et de la sécurité en autorisant les coopérations renforcées, en créant la possibilité de mettre en place une coopération structurée permanente et en mettant fin aux trois piliers.

Les coopérations renforcées permettent à un tiers des États membres, de lancer une opération s'il s'avère qu'elle favorise la réalisation d'objectifs conformes à ceux de l'Union, préserve ses intérêts ou renforce son processus d'intégration. Introduites par le traité d'Amsterdam (1997) mais étendues avec le traité de Lisbonne aux questions de défense, ces coopérations renforcées sont considérées comme porteuses d'un grand potentiel, introduisant notamment plus de souplesse dans l'emploi des groupements tactiques (GT 1 500). L'absence d'utilisation de ces unités, instituées en 2004 et pleinement opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2007⁴, a en effet montré les limites d'un processus décisionnel reposant sur l'unanimité des États membres. « Utilisez-les, ou vous les perdrez ! », tel était d'ailleurs l'un des slogans qui résonnait sous la Présidence suédoise de l'UE en 2009.

La coopération structurée permanente doit permettre de réunir les États membres qui remplissent des critères de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements contraignants en la matière. Les États souhaitant participer à la coopération doivent également s'engager à atteindre des objectifs, notamment dans le domaine des dépenses et dans l'établissement de programmes communs d'armement⁵. La coopération structurée permanente se présente donc comme un outil dont le but est de renforcer les

¹ L'EATC est un commandement opérationnel chargé de réguler les mouvements aériens militaires de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas. Un État peut cependant se réserver la possibilité d'utiliser avions pour des missions nationales. Concrètement, l'EATC planifie les transports de passagers ou de fret, les répartit entre les avions en fonction des destinations et des disponibilités, et non plus des nationalités. Le quartier général de l'EATC se trouve à Eindhoven.

² MoD, *Adaptability and Partnerships. Issues for the Strategic Defence Review*, février 2010, p. 32.

³ Cette clause d'assistance mutuelle réaffirme la prééminence de l'OTAN pour les États qui en sont membres.

⁴ Caroline Henrion, *Les groupements tactiques de l'Union européenne*, note du Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité, 28 janvier 2010. En ligne : http://www.grip.org/en/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf (consulté le 15 avril 2010). Pour Caroline Henrion, en plus des difficultés découlant du processus décisionnel, les groupements tactiques sont confrontés à d'autres défis, d'ordre politique mais également opérationnel, qui nécessiteront d'être réglés.

capacités militaires des États membres, en améliorant leur complémentarité et, par conséquent, leur efficacité. L'Espagne, qui souhaitait lors de sa présidence (premier semestre 2010) faire avancer l'Europe de la sécurité et de la défense, avait d'ailleurs commandé un rapport à l'Institut Egmont (Belgique) afin de lancer une réflexion sur les critères pour les pays désirant intégrer la coopération structurée permanente¹. Unique et permanente, établie sur décision du Conseil à la majorité qualifiée et sans seuil minimal d'États membres, celle-ci était en effet considérée comme l'une des pierres angulaires du renforcement de l'Europe de la défense au regard des différentiels budgétaires et capacitaires entre les États membres. Si le débat semble moins vif, il se poursuit néanmoins et une clarification des textes, des critères d'attribution et de la plus-value par rapport à l'AED reste nécessaire.

Les coopérations renforcées et la coopération structurée permanente concernent en premier lieu les États dont les budgets de défense sont les plus élevés. Les possibilités de travail autour d'un noyau dur sont cependant nombreuses. Plusieurs pays ayant rejoint l'UE en 2004, à commencer par la Hongrie, participent activement aux opérations de l'UE. D'autre part, il existe des pôles d'expertise et une volonté forte de coopérer dans des domaines précis dans certains petits pays².

Ensuite, le traité de Lisbonne met fin aux trois piliers et offre la possibilité de synergies dans les domaines militaire, civil, spatial. Il accorde ce faisant une place plus importante à la Commission et à ses programmes de recherches (PCRD, programme-cadre de recherche et de développement technologique), permettant d'impliquer l'ensemble des Européens dans des programmes de recherche stratégiques et de défense, de mutualiser la R&D et R&T.

B. L'Europe de la défense au défi de son avenir

Devant la crise économique, la tendance en Europe est au repli sur le national et les problématiques économiques. Mais de manière plus générale, sans volonté commune, l'Europe de la défense restera de dimension modeste. Il en est ainsi du développement de l'AED, dont les ressources financières dépendent du bon vouloir des États membres, comme de la nécessaire politique extérieure commune. « Une politique de défense, écrivait Henry Kissinger dans les années 1970, est une défense au service du politique. L'affirmation de la première dépend des buts de la seconde »³.

L'enjeu aujourd'hui est en cela double. Donner corps, au gré des opérations menées ensemble, à une histoire commune garante d'une politique commune, et développer des capacités civiles et militaires de gestion des crises et de prévention des conflits à l'échelle internationale pouvant conduire, le moment venu, à une défense commune. Si l'OTAN prime aujourd'hui pour tous ses membres européens, qu'ils appartiennent ou non à l'Union, les États membres de l'UE doivent en effet être capables d'assurer eux-mêmes leur sécurité. Au Sud, le Sahel est un espace fragile auquel il convient d'être particulièrement attentif. La lutte contre le terrorisme islamiste et, derrière elle, pour le renforcement de la sécurité et le développement du Sahel, peut constituer un projet majeur pour une Europe de la défense et de la sécurité à la peine en raison des contraintes budgétaires pesantes et d'une tendance au repli sur le national. À l'Est, la politique étrangère de la Russie à l'égard de l'Europe n'est pas sans interroger sur ses motivations, de la part d'une puissance qui n'apparaît pas, pour nombre de pays européens, comme un producteur de sécurité.

En l'absence d'une réelle unité politique et faute de convergences suffisante, les Européens ne pourront indéfiniment et exclusivement dépendre d'un allié américain ayant ses propres intérêts économiques et politiques. Face à la crise économique, la construction de l'Europe de la défense ne pourra également

⁵ L'article 42 du traité sur l'Union européenne tel que réformé stipule que « Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union ». À noter que l'AED doit agir comme « gardien » de la coopération structurée renforcée en contribuant « à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités ».

¹ Sven Biscop and Jo Coelmont, *Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces*, Policy Brief, Egmont Institut, Mars 2010. En ligne : http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB-9_PSCD.pdf (consulté le 16 avril 2010).

² Arnaud Danjean, *Le développement de la politique de défense de l'Union européenne*, Entretien d'Europe, Fondation Robert Schuman, 6 septembre 2010. En ligne : http://www.robert-schuman.eu/doc/entretiens_europe/ee-48-fr.pdf (consulté le 7 septembre 2010).

³ Cité par Jean-Sylvestre Mongrenier, « L'improbable défense européenne », *Hérodote. Revue de Géographie et de Géopolitique*, N° 128, février 2008.

longtemps reposer sur les seules épaules de quelques pays et d'entreprises obligées de conquérir des marchés hors du Vieux Continent pour ne pas licencier.

Confrontée à la question de sa dépendance à l'égard d'acteurs non européens, l'Europe est une fois de plus à la croisée des chemins. Faut-il aller de l'avant dans le sens d'une coopération militaire plus étroite, l'usure du temps pourrait remettre en cause les acquis de l'Europe de la défense. Sur le long terme, il n'est pas dit que le simple maintien du *statu quo* soit une option stratégique valide. Ce sera l'un des défis de la présidence polonaise de l'UE (deuxième semestre 2011), Varsovie ayant annoncé son intention de réinvestir fortement la défense européenne.



Programme de recherche



Avec le soutien de



Remerciements

Antonin TISSERON, Jean-Sylvestre MONGRENIER, Thibault FOUILLEN, Melissa CAWTHRA

Contact

info@institut-thomas-more.org

Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33