

## "François Heisbourg : La défense européenne fait un bond en avant" dans Revue de l'OTAN

**Légende:** En été 2000, François Heisbourg, président du Centre de politique de sécurité de Genève, décrit dans la Revue de l'OTAN le caractère complémentaire des politiques de défense de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne et plaide pour un renforcement des capacités militaires de l'Europe pour éviter d'être de plus en plus réduite à jouer un rôle réactif d'une utilité limitée en matière de défense et de sécurité.

**Source:** Revue de l'OTAN. Printemps-été 2000, n° Vol. 48. Bruxelles: OTAN. ISSN 0255-3813.

**Copyright:** NATO / OTAN

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"francois\\_heisbourg\\_la\\_defense\\_europeenne\\_fait\\_un\\_bond\\_en\\_avant"\\_dans\\_revue\\_de\\_l\\_otan-fr-13a748d3-a611-493a-90af-5258f776e429.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 19/09/2012

## La défense européenne fait un bond en avant

par François Heisbourg, Président du Centre de politique de sécurité de Genève

*Les initiatives prises récemment dans le sens d'une politique commune de l'Europe en matière de défense et de sécurité et de la création de capacités de défense européennes «séparables mais non séparées» de l'OTAN ont suscité de vastes débats. Certains se sont inquiétés du risque de voir ainsi apparaître un découplage de la sécurité des pays européens par rapport à celle des autres membres de l'OTAN, une duplication des efforts ou des capacités et une discrimination à l'égard des Alliés qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Pour François Heisbourg, il faut voir plus loin que la rhétorique de ces «trois D». Des problèmes complexes ont été soulevés, mais il n'y a rien qui soit nécessairement incompatible entre l'approche de l'UE et celle de l'OTAN. Et surtout, l'Europe a un urgent besoin de renforcer ses capacités pour ne pas se voir, à l'avenir, réduite à jouer un rôle réactif d'une utilité limitée en matière de défense et de sécurité.*

En sommeil depuis près de 50 ans, le débat peu concluant sur la défense européenne a été soudainement relancé depuis 1998, non sans incidences potentielles majeures pour l'ensemble de l'OTAN. Premièrement, vers le milieu de l'année 1998, le gouvernement britannique a déclaré que pour améliorer les capacités de défense de l'Europe, il faudrait recourir au cadre offert par l'Union européenne (UE). C'était là une révolution proprement copernicienne : après tout, l'une des raisons de l'échec du projet de Communauté européenne de défense, au début des années 50, avait été le refus du Royaume-Uni d'en faire partie.

Deuxièmement, le gouvernement français a pris ce revirement des Britanniques très au sérieux. Lors de la réunion bilatérale historique tenue à Saint-Malo en décembre 1998, il a marqué son accord sur l'importance que Londres attachait aux capacités de l'Europe, tout en mettant l'accent sur le rôle joué par l'Alliance.

Troisièmement, les insuffisances flagrantes de la contribution de l'Europe au déroulement de la campagne aérienne du Kosovo ont fait qu'il a été politiquement plus facile aux initiateurs du processus de Saint-Malo d'obtenir le soutien qu'ils souhaitaient. A Cologne, en juin 1999, et à Helsinki, en décembre 1999, les quinze membres de l'UE ont pris en compte la nécessité d'améliorer les capacités de défense en général et la projection de force en particulier, tout en avançant dans la mise en place de mécanismes intergouvernementaux de l'UE destinés à traiter les questions de défense. La traditionnelle neutralité de certains membres de l'UE n'a pas constitué un obstacle à un processus aussi rapide.

Dans le même temps, les dirigeants des pays alliés ont, au Sommet de l'OTAN tenu à Washington en avril 1999, approuvé la poursuite de la construction d'une Identité européenne de sécurité et de défense « séparable mais non séparée », tout en lançant leur propre Initiative sur les capacités de défense (DCI).

### Une réponse européenne à un problème européen

Pour évaluer les incidences de ces changements, il faut se rappeler quelles sont réellement les difficultés que l'Europe connaît lorsqu'il s'agit de ses capacités et de son identité de défense. Ces difficultés ne tiennent pas à une insuffisance générale des dépenses de défense. Les membres européens de l'OTAN affectent à ce secteur des crédits équivalant à environ 60 pour cent de ceux des États-Unis. A la seule exception des engagements de la France et du Royaume-Uni dans le Golfe ou en Afrique, les Alliés européens n'ont pas de dépenses de défense collective à assumer hors de la zone de l'OTAN, contrairement aux États-Unis, dont les responsabilités s'exercent en fait à l'échelle mondiale. Dans le contexte de l'après-Guerre froide, 60 % devraient être plus que suffisants pour faire face aux situations imprévues qui se présentent à l'intérieur de l'Europe et à sa périphérie. Après tout, il s'agit là du cinquième des dépenses militaires mondiales !

En revanche, les Européens sont loin de retirer 60 % des capacités des États-Unis de leurs dépenses de défense. Il y a là une réalité que la campagne du Kosovo a brutalement mise en lumière. La plupart des Alliés européens ont, en matière de défense, des structures budgétaires déphasées par rapport aux besoins de l'après-Guerre froide. Collectivement, les membres européens de l'OTAN alignent des forces permanentes

comptant 2,4 millions d'hommes, soit un bon million de plus que les États-Unis, dont les responsabilités s'étendent pourtant à l'échelle mondiale. Cependant, les dépenses consacrées à l'équipement et à la puissance de feu ne sont que de USD 11 000 par soldat en Europe, contre USD 36 000 aux États-Unis.

En d'autres termes, la défense européenne se caractérise par une structure de forces à base trop territoriale, d'une part, et par une puissance de feu soutenable insuffisante pour les situations à gérer, d'autre part. Seuls quelques pays, notamment la France et le Royaume-Uni, consacrent aux acquisitions, aux opérations et à la maintenance une part de leurs budgets de la défense similaire à celle des États-Unis (58 %). Si les pays de l'UE dans leur ensemble adoptaient la meilleure pratique européenne (actuellement observée au Royaume-Uni), les crédits disponibles chaque année pour la recherche et le développement et l'équipement passeraient de 34 à 48 milliards d'euros, sans aucune augmentation des dépenses de défense globales.

Le manque de moyens qui existe dès lors se traduit presque automatiquement par une limitation de responsabilité lorsqu'il s'agit de planifier et de mener des opérations militaires. Seuls les pays qui apportent des capacités décisives peuvent espérer participer effectivement à l'élaboration de la stratégie, plutôt que d'être confinés dans un rôle réactif d'une utilité limitée.

Les Européens doivent améliorer la rentabilité de leurs dépenses de défense, en combinant plusieurs approches : la définition d'objectifs de forces (ce qui a été fait en termes de capacités de projection de force au Sommet d'Helsinki de l'UE), l'amélioration des structures budgétaires (les « critères de dotation ») et la mise en commun (que les Français appellent « mutualisation ») des capacités essentielles telles que les moyens de transport aérien, en vue de réduire les frais généraux et les insuffisances qu'entraîne le recours à des forces armées purement nationales.

C'est là un problème qui se situe avant tout au niveau de l'Europe, et non pas à celui de l'ensemble de l'Alliance. La politique et les dépenses de défense des États-Unis, si elles ne sont pas idéales, ne présentent pas les mêmes défauts que celles des Européens. Il faut donc recourir avant tout à un cadre institutionnel européen, et de préférence à une institution puissante comme l'UE, plutôt qu'à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dont le domaine d'action est limité et l'importance politique moins grande. L'OTAN peut apporter son concours par le biais de l'Initiative sur les capacités de défense, mais le cœur du problème se situe dans l'Europe elle-même, et non pas à l'OTAN.

Des éléments tangibles viennent à l'appui de ce raisonnement: dix ans après la fin de la Guerre froide, le processus OTAN de planification et d'examen de la défense n'a pas abouti au vaste remaniement que nécessite l'hypertrophie des structures de forces européennes héritées de la Guerre froide. La réforme opérée l'a été essentiellement par des mesures prises au niveau national. Cependant, la définition d'objectifs de forces, l'établissement de critères de rendement et la mise en commun de moyens exigent un cadre multilatéral. La seule option qui ait un poids politique suffisant pour permettre de remédier aux faiblesses structurelles de la défense de l'Europe se trouve dans l'Union européenne, institution bien ancrée sur de larges bases.

### **Une rhétorique dommageable**

Il serait déplorable que cet indispensable processus de réforme débouche sur le contraire de l'objectif fixé - qu'il affaiblisse l'Alliance au lieu de la renforcer. Il importe d'éviter toute désunion entre Alliés européens et nord-américains par suite de la consolidation de la politique commune de l'Europe en matière de sécurité et de défense. Malgré le caractère positif de l'ambiance du Sommet de Washington et des termes qui y ont été employés, il y a eu un sérieux risque de voir des malentendus s'installer après le débat sur la défense européenne, où l'on a beaucoup parlé des « trois D » - la duplication, le découplage et la discrimination. Une telle rhétorique, qui existait encore en décembre 1999, est dommageable dans la mesure où elle met l'accent sur les risques et les éléments négatifs plutôt que sur les côtés positifs. Ce qui est plus grave, c'est qu'elle a créé l'impression que les « trois D » sont tous naturellement et également négatifs. Or, si l'on y regarde de plus près, on voit bien que ce n'est nullement le cas.

Duplication ? Si la duplication était intrinsèquement négative, on pourrait dire, en raisonnant par l'absurde,

que l'Europe n'a aucun besoin d'une capacité de défense propre, étant donné qu'elle ne peut guère aligner quoi que ce soit que les États-Unis ne possèdent pas en abondance. Il est évident qu'une certaine duplication est nécessaire. Ce qui pourrait être utilement débattu au sein de l'OTAN, ce sont les critères à retenir pour établir dans quelle mesure une duplication serait profitable ou dommageable dans des domaines spécifiques. Par ailleurs, la duplication ne doit pas être considérée seulement comme un sujet de débat entre les États-Unis et l'Europe : les problèmes qu'elle pose sont peut-être plus graves entre les Européens qu'entre les Européens et les Américains. Ainsi, il est probable que l'Europe connaît actuellement une pléthore au niveau des effectifs et de certains types d'équipement (par exemple les chars de bataille).

Une duplication est certainement utile dans les domaines où tous les membres de l'OTAN souffrent d'une insuffisance de moyens. Le transport aérien, la SEAD et l'OEWS, le ravitaillement en vol, l'artillerie guidée par le GPS et les CALCM, entre autres, ne sont pas un luxe, et les avancées réalisées par l'Europe dans ces domaines auront un effet positif pour l'Alliance tout entière, y compris pour les États-Unis, qui sont peut-être mieux placés que l'Europe à cet égard, mais sont loin de disposer de capacités excédentaires, il existe naturellement des « zones grises », dans lesquelles les membres de l'OTAN peuvent à juste titre avoir des points de vue nettement différents quant aux coûts d'opportunité de certains types de duplication. La reconnaissance stratégique figure parmi ces zones.

Ainsi, la question de la duplication mérite mieux que d'être jetée dans les mêmes oubliettes que celle du découplage, élément clairement négatif s'agissant des intérêts de l'Alliance. Mais il est vrai que les Européens tiennent tout autant - et peut-être même plus - que les Américains à éviter le découplage.

Vient enfin la discrimination. Il y a là un sérieux et double problème. Si l'on peut comprendre que les membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE se focalisent sur les conséquences de leur exclusion potentielle des prises de décisions de l'UE en matière de défense, il faut aussi voir que le statut des membres de l'UE qui n'appartiennent pas à l'OTAN pose un problème analogue et non moins délicat.

La question de la discrimination doit être traitée avec une attention particulière. Il convient cependant que les États-Unis et les membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE reconnaissent que l'Union n'est pas simplement un bloc commercial, ni une organisation internationale spécialement fermée. Le processus de l'intégration européenne est de nature quasiment constitutionnelle. Il est voué à développer une dimension de sécurité et de défense, et une certaine discrimination entre membres et non-membres est, par définition, inévitable.

L'objectif devrait donc être de réduire l'impact négatif de la discrimination, plutôt que de faire comme si cette dernière pouvait être entièrement éliminée.

Les effets de la discrimination doivent être étudiés en priorité. À mesure que l'UE s'engagera plus avant dans les affaires de sécurité et de défense, ses membres jusqu'alors neutres se trouveront aux prises avec une contradiction de plus en plus marquée entre leur non-appartenance à l'OTAN et le fait que le développement d'une politique commune de l'Europe en matière de défense et de sécurité est un processus intimement lié à l'Alliance atlantique.

La France connaît une contradiction analogue. La question de sa pleine participation à une nouvelle OTAN devra être revue à mesure que progressera l'initiative de défense européenne. Il n'est guère concevable que les plans de défense de l'Europe et ceux de l'OTAN puissent être optimisés et harmonisés sans un engagement complet de la France. La politique de défense commune de l'Europe pourrait fort bien conduire la France à adopter une nouvelle approche à l'égard de sa position vis-à-vis de l'OTAN, en dépit du fiasco diplomatique de 1996-1997, qui a vu le désaccord franco-américain sur l'avenir du commandement de la région Sud de l'OTAN empêcher la pleine participation de la France à la structure de commandement intégrée de l'OTAN.

Quant à l'autre aspect, plus traditionnel, du débat sur la discrimination, l'UE ne devrait pas avoir trop de mal à trouver des moyens appropriés d'associer à sa politique de défense les membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'Union. Après tout, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque seront sans doute

membres à part entière de l'UE lorsque cette politique sera prête à être mise en œuvre - la force de réaction rapide dont la création a été décidée à la réunion que l'UE a tenue à Helsinki est prévue pour 2003.

Le statut de la Turquie par rapport à la défense européenne revêt une importance particulière, étant donné la position et le rôle stratégiques clés de ce pays. Dans ce cas, cependant, le problème de la discrimination devrait être largement atténué par la décision capitale, également prise à Helsinki, d'admettre la Turquie à poser sa candidature à l'UE. Les progrès à réaliser sur cette voie seront difficiles, mais l'orientation est maintenant claire, et il serait surprenant, dans ce contexte, que l'UE et la Turquie n'arrivent pas à mettre au point une association constructive en ce qui concerne les problèmes de la défense européenne.

Pour ce qui est de la discrimination, il reste à régler les cas de la Norvège et de l'Islande. Ni l'UE ni l'OTAN ne devraient être dans l'impossibilité de traiter ces cas si elles y apportent toute l'attention et toute la réflexion voulues.

### **Au-delà des « trois D »**

L'OTAN et l'UE se doivent d'aller au-delà de la rhétorique des « trois D ». Le ton positif des commentaires officiels des États-Unis après la réunion d'Helsinki permet de penser que cette réalité est à présent largement comprise. Les questions suscitées par la résurgence soudaine et inattendue de la défense européenne sont souvent difficiles à régler. Pourtant, elles peuvent et doivent être traitées de façon pragmatique, par la création d'interfaces institutionnelles appropriées, en particulier au niveau des relations de travail. Les difficultés sont sans doute réelles, mais elles ont un caractère pratique plutôt qu'existential. Il n'existe pas a priori d'incompatibilité entre les principes politiques et stratégiques figurant dans les décisions de l'OTAN sur ce sujet et ceux qui sont énoncés dans les documents fondamentaux de l'Union européenne.