

Défense européenne : agir à temps

Claude-France Arnould

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver** , PAGES 111 À 123

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0111

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-111?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Défense européenne : agir à temps

Par **Claude-France Arnould**

Claude-France Arnould est conseiller du président de l'Ifri pour les affaires européennes. Elle a été, entre 2001 et 2015, dans le cadre de l'Union européenne, directeur pour les questions de défense, puis du Crisis management planning directorate et directeur exécutif de l'Agence européenne de défense, avant d'être ambassadeur de France en Belgique.

Le moment semble propice pour renforcer la coopération européenne de défense. Les objectifs sont identifiés et clairs : pouvoir déployer une force militaire européenne face à une crise ; pour ce faire, développer des capacités et un marché intérieur de défense. Les institutions existantes – état-major, Agence européenne de défense, embryon d'académie militaire... – sont sous-utilisées. Il est possible de franchir d'importants pas sans révolution institutionnelle, sans modification des traités.

politique étrangère

Les derniers événements mondiaux ont renforcé la conviction que, même dans des domaines où la compétence européenne est limitée dans les traités, agir en commun, à l'échelle européenne, s'impose face à des menaces et enjeux qui dépassent nos États. C'est de toute évidence le cas de la pandémie, de la préservation du climat et de la défense. Plus que jamais, il est apparu clair, au-delà des effets de manche politiques, que ne pas être dépendant implique un effort d'« autonomie stratégique » de niveau européen, même si la sensibilité aux termes employés diffère d'une capitale à l'autre.

Les conditions du retrait d'Afghanistan ainsi que la dénonciation du contrat franco-australien dans le cadre de l'alliance AUKUS (Australie, États-Unis et Royaume-Uni) appellent une capacité de défense européenne moins dépendante des États-Unis. Dans un contexte favorable, le moment est donc à l'action, à condition de ne pas le gâcher par des initiatives promettant l'impasse, ou des préalables dilatoires, et d'en profiter pour mettre en œuvre les moyens existants.

Un moment propice

Face aux événements récents, des dissonances se sont certes fait entendre, venant principalement du nord et de l'est de l'Europe, mues comme toujours par la crainte de s'aliéner le partenaire américain, et de porter atteinte à l'Alliance atlantique. Le 5 octobre dernier, le secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) Jens Stoltenberg mettait même en garde contre les « efforts pour créer quelque chose en dehors du cadre de l'OTAN, ou pour concurrencer ou dupliquer l'OTAN ». Propos d'autant moins avisés que Joe Biden, dans le communiqué publié à l'issue de son entretien avec Emmanuel Macron, avait reconnu dix jours plus tôt « l'importance d'une défense européenne plus forte et plus capable, qui contribue positivement à la sécurité globale et transatlantique et est complémentaire à l'OTAN ».

Comme souvent, des Européens surenchérisent sur les réactions américaines. Celles-ci sont mues par une hésitation entre la volonté de garder le contrôle des appareils de défense européens – et plus spécifiquement celui du marché des armements – et le désir d'encourager les Européens à se prendre en charge, à porter leur « part du fardeau ». Le Pentagone voit même bien l'intérêt de sécurité de « duplications utiles » pour réduire la vulnérabilité commune, comme l'a montré l'évolution de la position américaine sur le programme Galileo, initialement attaqué comme rival mal venu du GPS puis reconnu comme atout d'une résilience commune.

On peut juger les réactions européennes à la rupture du contrat des sous-marins par l'Australie prudentes, tardives et répondant surtout aux sollicitations françaises. Elles sont pourtant venues des présidents du Conseil européen et de la Commission, de parlementaires européens notamment allemands, ainsi que des responsables outre-Rhin, en dépit de leur contexte politique interne. Un tel soutien face aux Américains, sur un contrat de ventes d'armes pour lequel France et Allemagne étaient initialement en concurrence, eut été impensable il y a peu.

En quoi le choc d'AUKUS et de la dénonciation de ce contrat sont-ils davantage qu'un camouflet pour la France seule ? Ils illustrent le peu de cas fait d'un allié européen et marquent un nouveau positionnement américain sur les exportations d'armement : l'extension à l'ensemble des secteurs de la présence américaine sur le marché mondial et de ses méthodes ainsi que le franchissement d'une limite jusqu'ici respectée en matière de non-prolifération et de transfert de technologie nucléaire militaire. Ceci advenant de surcroît peu après le traumatisme infligé à des Européens pris

de court par les modalités du retrait américain d'Afghanistan : sans consultation ni anticipation.

La leçon est assez unanimement reconnue : l'Amérique de Biden n'est pas si différente – si ce n'est dans le style – de celle de Trump. La tendance de fond est bien *America first*. La priorité est donnée à une situation intérieure à tous égards difficile et à la confrontation avec la Chine. Ce qui devrait conduire les Européens à prendre en main la défense de leurs intérêts, et à s'en donner les moyens.

Les objectifs et les institutions existent

Une tentation redoutable est d'inventer à chaque crise un nouvel instrument, en recherchant une solution purement institutionnelle. Or les instruments existent et ils sont pertinents, à condition qu'on les utilise au mieux – c'est-à-dire conformément aux décisions politiques qui ont présidé à leur création. D'autre part, le chantier institutionnel est long, et sans doute aujourd'hui plus aléatoire que jamais.

Deux objectifs, liés à la notion d'autonomie stratégique, sont clairs : l'Union européenne (UE) doit être en mesure de déployer une force militaire ; elle doit développer ses capacités et un marché intérieur de défense.

Ce ne sont pas les traités qui entravent l'action pour ces deux objectifs. Même si les dispositions sur la défense, depuis le traité de Maastricht – qui les abordait pour la première fois –, sont d'une grande prudence, elles ne sont pas fermées et peuvent évoluer sur décision du Conseil européen, sans nécessiter juridiquement de modification des traités : on passe à une « défense commune lorsque le Conseil européen le décide à l'unanimité ». Le traité de Lisbonne ajoute que la politique de sécurité et de défense commune « assure à l'UE une capacité opérationnelle (moyens civils et militaires) », et que « l'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix ». Suit le rappel des « obligations du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN ».

Les traités n'entravent nullement l'action

L'exécution des missions « repose sur les capacités fournies par les États membres ». Quelle est la portée de cette disposition ? Pour l'essentiel de mettre de côté la constitution d'une « armée européenne ». Mais est-ce à dire qu'une mission de l'UE serait privée de capacités propres à l'UE ?

Même au moment de sa rédaction, le texte ne pouvait viser cela, au risque de créer des situations absurdes. Deux exemples : le Centre satellitaire de Torrejón est une agence du Conseil qui produit de l'analyse d'imagerie, utilisée par les États et l'UE. C'est aussi le cas de Galileo qui apporte, et apportera plus encore avec la mise en service du signal gouvernemental sécurisé (Public Regulated Service – PRS), une capacité de positionnement et de navigation. C'est cette même logique qui permet à l'OTAN, qui n'a pas davantage d'armée, de se reposer sur certains moyens communs d'observation, de communication et de commandement

L'article 42, paragraphe 7, du traité de Lisbonne ajoute à la complexité : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. » Suivent, de nouveau, quelques phrases concernant les pays neutres et l'OTAN.

Le traité exclut-il la défense du territoire dans le cadre de l'UE ? C'est une question que se sont très sérieusement posée des États membres sur la base de l'article 42/7. Le verdict n'est pas tombé, ni sur avis juridique, ni face à une situation réelle. La question se poserait si l'agression visait un État neutre, ou si l'OTAN s'abstenait, du fait de la position d'un des alliés refusant d'engager l'alliance ou, cas extrême, étant lui-même l'agresseur. La situation en mer Égée montre qu'il ne s'agit pas d'un scénario totalement impensable...

Une modification des traités ne peut donc être regardée comme un préalable à la capacité d'action de l'UE. Elle pourrait, en revanche, la formaliser, la consacrer. Mais elle n'est pas requise pour deux actions essentielles à une capacité d'agir européenne : la mise sur pied d'une structure de planification et de commandement, et de capacités militaires suffisantes, non dépendantes.

Activer les moyens de planification et de conduite des opérations

Concernant le déploiement d'une force militaire, on entend ici ou là qu'il est regrettable que l'UE n'ait pas été capable de prendre en main l'évacuation de Kaboul en août dernier. C'est oublier que c'eût été se substituer *in extremis*, et dans les pires conditions, à une mission américaine pour l'essentiel. Mais l'UE doit certainement se tenir prête pour des opérations complexes d'évacuation exigeant de combiner renseignement, action militaire, consulaire et éventuellement d'urgence humanitaire.

Les événements du théâtre afghan doivent d'ailleurs nous conduire à une révision en profondeur des objectifs d'intervention militaire. La coalition autour des États-Unis puis la force mise en œuvre dans le cadre de

l'OTAN (Force internationale d'assistance à la sécurité – FIAS) et la mission qui a suivi ont abouti au chaos et à l'abandon, après deux décennies durant lesquelles les Américains ont mobilisé leurs alliés et exhorté la population locale à se rallier aux valeurs occidentales en s'engageant dans un « changement de régime », et spécifiquement dans une armée et une police auxquelles on promettait soutien, formation et équipement. La réflexion doit ici s'étendre aux interventions mues par le « devoir d'ingérence », qui n'ont pas davantage pu faire triompher « le bien » et ont abouti à des situations douloureuses pour les populations tout en étant contraires à nos intérêts stratégiques, comme en Libye. On pourrait également s'interroger sur le maintien d'une force militaire pendant trente ans en Bosnie et au Kosovo, et sur l'efficacité de l'action internationale massive dont elle n'est qu'un des éléments.

La « Boussole stratégique » en cours de discussion dans l'UE répondra peut-être à ces questions en mars prochain. Mais ce dont a avant tout besoin l'UE, pour tout type d'intervention, c'est, sans délai, d'une capacité de planification « à froid », « à chaud », et d'une capacité de conduite des opérations – le tout pour anticiper et réagir à temps.

Il suffirait pour cela de lever les entraves mises à l'État-major de l'Union européenne (EMUE), créé dès l'origine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et lui permettre d'être effectivement un état-major. Il a en réalité été bâti par des experts politico-militaires sur le modèle de l'État-major international de l'OTAN – lequel n'a qu'une fonction de soutien au Comité militaire, le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) ayant la charge de la planification et de la conduite des opérations – et flanqué d'une direction civile, voulue comme contrepoids, également inspirée d'une des directions du secrétariat international de l'OTAN. Dès l'origine les Britanniques ont imposé des « lignes rouges », trouvant un écho chez certains États membres intéressés à renforcer leur propre centre de commandement pour devenir un potentiel quartier général (QG) européen. L'EMUE devait donc être réduit, et ne pas fournir de QG d'opération, mais se reposer soit sur SHAPE – l'adjoint européen, généralement britannique, du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) américain étant *a priori* désigné comme commandant d'opération pour l'UE –, soit sur des QG nationaux fournis par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la Grèce.

Le système présente certains avantages : il accroît la résilience globale en multipliant les QG disponibles ; il répartit la charge en cas d'opérations multiples simultanées ; il forme à l'action dans le cadre de l'UE les QG et

officiers des États membres ; il offre une palette d'options en fonction des scénarios d'intervention... Mais ces avantages ne contrebalancent pas un énorme handicap : on repart sans expérience à chaque opération, alors même que ce niveau de la chaîne de commandement requiert la compréhension fine du fonctionnement de l'UE et notamment de son processus de décision et de financement. Il y a certes des exercices de retours d'expérience, mais ils restent bureaucratiques et trop policés. Il faut en effet à chaque fois ménager le QG d'un autre État membre, et ne pas trop exposer sa performance. Le travail multilatéral requiert aussi une compréhension de modes de fonctionnement, et de cultures, différents. Dans des états-majors qui doivent s'« européeniser », l'intégration, en pleine action, au noyau national ou OTAN des autres Européens – et éventuellement des tiers participant à l'opération – n'est ni aisée, ni rapide, ni efficace.

La formule optimale consisterait à combiner un solide « noyau dur » à l'Union européenne, pas nécessairement purement militaire mais intégrant l'expertise du fonctionnement européen, et les QG existants pour bénéficier du meilleur des deux systèmes, et à faciliter un éventuel changement de portage entre les premiers jours de la mission et sa poursuite dans un contexte moins intense. Un QG à Bruxelles offrirait ainsi deux options : une opération de l'UE, ou un soutien à un État membre, en coordonnant l'arrivée d'autres soutiens, soulageant ainsi le noyau national d'une tâche lourde au pire moment de l'action, et prenant en charge les procédures pour – si la décision est prise – transformer l'effort national en opération européenne.

Ce qui pourrait paraître une évidence exige de briser des lignes rouges que le Royaume-Uni a politiquement fixées, mais aussi les entraves surajoutées par les administrations. Un épisode, qui serait presque comique sans ses effets paralysants, illustre ces blocages. En 2003, Jacques Chirac, Gerhard Schröder et les Premiers ministres belge et luxembourgeois, Verhofstadt et Junker, avancèrent des propositions concrètes lors d'un sommet à Bruxelles, surnommé par certains « sommet des pralines ». Ils souhaitaient établir un QG, auquel les Belges auraient affecté des locaux à Tervuren. Propositions tuées dans le contexte de la dissension sur l'Irak. Peu après, les Belges proposèrent d'héberger l'EMUE à l'École royale militaire, face à l'immeuble où sont, depuis leur création, les structures de gestion de crise – dont l'EMUE –, mal adapté à cette fonction et trop petit. Nouveau veto des fonctionnaires britanniques. À titre de pointe d'humour, on entendit que c'était trop se rapprocher de Tervuren, symbole des audaces du « sommet des pralines », que de déménager à quelques dizaines de mètres vers l'Est... L'EMUE aurait eu des locaux

plus extensibles, adaptables, y compris en termes de sécurité, à sa fonction, mais, comble de l'inadmissible : prestigieux...

Résumées et abrégées ici, ces péripéties microcholines illustrent un grave phénomène : le démontage discret par les appareils administratifs des décisions prises en Conseil européen par les chefs d'État et de gouvernement.

Aujourd'hui, alors qu'un nouvel élan est attendu, sans risque de veto britannique, pourquoi hésiter à installer fonctionnellement l'EMUE, dans des locaux appropriés à une tâche d'état-major, et à lui confier une fonction de planification à froid et à chaud et de conduite opérationnelle ? Une telle fonction lui permettrait de préparer et conduire des opérations UE dès leur conception, ou d'interagir en soutien aux états-majors nationaux et de préparer un relais éventuel d'une opération nationale à une opération UE, la mission devenant moins intense, ou les synergies formées par l'ensemble des instruments de l'UE – diplomatiques, humanitaires, de développement, politique de voisinage... – devenant la clé d'un succès durable. Ce serait l'occasion de s'émanciper des modèles otaniens, inadaptés aux atouts comme à la complexité de l'UE, et de mêler personnels militaires et civils, pour assurer la solidité de l'expertise militaire et tirer le meilleur profit des synergies propres à l'UE – une autre expertise, qui ne s'improvise pas davantage.

Appareils administratifs contre décisions politiques

Le positionnement de l'EMUE, comme celui de l'ensemble des structures de défense, pourrait être revu, d'autant qu'il n'est pas fixé par le traité de Lisbonne mais par la décision d'application de mise en place du Service européen d'action extérieure prise sur proposition de la Haute représentante Catherine Ashton. La position française était alors de rattacher les structures de gestion de crise au président du Conseil européen.

Le « débridage » d'une structure comme l'EMUE serait capital en termes d'efficacité. Mais c'est politiquement qu'il serait le plus nécessaire. Le Brexit émancipe des vétos britanniques. Il n'autorise plus à se cacher derrière eux, mais crée également une situation où un nouvel équilibre doit être préservé. Sauf à parier sur un revirement radical de l'Allemagne en matière de défense et sur sa montée en puissance, la France est désormais vue comme le seul État membre de l'Union capable d'interventions militaires d'ampleur et d'intensité élevées, en même temps que seul membre permanent du Conseil de sécurité et seule puissance nucléaire. Un *lead* purement français n'est pourtant acceptable ni par les autres États

membres, dont la confiance n'est pas acquise, ni sans doute par la France elle-même. Or c'est là le risque que font courir les formules *ad hoc*, hors UE. L'utilisation du cadre de l'Union européenne a certes ses contraintes, qu'il faut alléger, mais elle rend acceptable l'asymétrie, atténuée la charge du fardeau et cimenter une solidarité qui ne doit pas se mesurer seulement dans le domaine de la défense, mais sur l'ensemble des politiques européennes.

Ce qui vient d'être dit à propos de l'EMUE pourrait l'être d'autres instruments, eux aussi délibérément sous-utilisés et méconnus. C'est le cas du Centre satellitaire de Torrejón. Alors que la question de la sécurité dans l'espace devient cruciale, pourquoi ne pas éprouver sa capacité à prendre un rôle effectif ? Ce qui exigerait un saut qualitatif dans sa gouvernance, lequel devrait pourtant être envisagé avant de chercher de nouvelles structures.

Chacun s'accorde sur le fait qu'opérer ensemble implique une culture stratégique commune. Les initiatives à format variable, et les coalitions qui en découlent, notamment l'Initiative européenne d'intervention et la Task Force Takuba, y contribuent fortement. Mais pourquoi ne pas prévoir une formation commune dans un cadre permanent de l'UE ? Comme pour l'EMUE, l'idée d'une académie militaire commune a très tôt émergé. L'Allemagne la rêvait à Potsdam. L'idée fut mise de côté, reprise en 2003 par le fameux « sommet des pralines », et cantonnée pendant des dizaines d'années à une existence « virtuelle », « sans murs », et à n'être que le discret maillon d'un réseau d'écoles de guerre ou d'institutions comme l'Institut des hautes études de défense nationale.

Or un bâtiment unique sert de lieu de ralliement et forge une identité, *a fortiori* quand il s'agit de créer une communauté. Au Collège de défense de l'OTAN à Rome, ni les moyens matériels, ni la reconnaissance dans le déroulement de carrière n'ont été ignorés. On peut discuter les mérites respectifs de Bruxelles et de Rome, mais une formation à Bruxelles, éventuellement combinée à un enseignement au Collège de Bruges constituerait un atout majeur pour la compréhension de la complexité des synergies uniques à l'Union, et pour développer le sentiment d'appartenance. L'idée, lancée à la Sorbonne, d'un Erasmus militaire s'articulerait parfaitement avec un Collège européen libéré d'interdits qui le réduisent à l'insignifiance.

Une politique européenne pour les capacités

Autre volet nécessaire pour une politique de défense européenne, celui des capacités. Un volet d'autant plus urgent à activer que les éventuels résultats s'inscrivent en ce domaine dans un temps relativement long.

La création du Fonds de défense constitue une évolution importante, voire une révolution. Le fait que ses montants soient moins ambitieux que dans la proposition initiale de la Commission est secondaire. C'est l'existence d'un fonds qui compte, doté de 8 milliards d'euros. Une existence qui était inenvisageable voici quelques années. Il faut par contre être conscient de la vulnérabilité de cette enveloppe, dont le montant est soumis aux priorités renégociées pour chaque cadre financier pluriannuel au Conseil et au Parlement européen. On ne peut non plus ignorer, *a fortiori* dans l'actuel contexte de tension entre jurisprudence de la Cour de justice et positions nationales (voir la décision récente sur le temps de travail des militaires), qu'une politique de défense « communautaire » implique la compétence de la Cour de justice.

L'UE va pourtant désormais soutenir le progrès vers l'autonomie stratégique, vers des capacités industrielles, technologiques et de recherche lui assurant une position progressive de non-dépendance, combinant financement et politiques pertinentes : spatiale, numérique, de protection des investissements, de sécurité des approvisionnements, de concurrence et compétitivité. On peut espérer que la Banque européenne d'investissement s'associera à cette évolution, s'affranchissant de l'actuelle décision qui l'écarte du domaine de la défense. La question du financement privé, notamment pour les *start-ups*, est en effet vitale.

La clé de la réussite est de combiner cette force nouvelle avec les compétences et le potentiel de l'Agence européenne de défense (AED). La Commission n'a en effet aucune expérience de gestion de programmes de développement capacitaire – elle a dû créer une agence pour gérer Galileo –, ni d'expertise pour définir besoins et spécifications, ou évaluer les appels d'offres. L'AED a été créée à cette fin par le Conseil européen et ses missions ont été formalisées par le traité de Lisbonne, qui lui donne un rôle important (art. 42, 45 et Protocole annexe), y compris de « proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ».

On est là bien au-delà d'un simple exercice de revue annuel, comme l'actuel Examen annuel coordonné en matière de défense (CARD). La mission de l'AED couvre aussi ce qui transforme un équipement, ou une technologie, en capacité : tests, certification, maintien en condition opérationnelle, formation, entraînement... Son fonctionnement lui donne la souplesse requise pour agir soit à 26, en associant éventuellement au cas par cas des tiers comme la Norvège, soit par groupes spécifiques réunissant ceux qui mènent des projets conjoints. Placée sous l'autorité du

Renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense

Conseil, elle est regardée comme « intergouvernementale » mais « accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin ». Les ministres de la Défense en forment le comité directeur, assistés par les comités des directeurs d'armement, des responsables des capacités des états-majors et des directeurs de la recherche. Les projets et programmes sont gérés dans les groupes *ad hoc* d'experts envoyés par les capitales. Le vote est prévu à la majorité qualifiée. Les missions et le mode de fonctionnement de l'AED donnent ainsi à l'UE un tandem idéal pour associer la force des politiques communautaires et un financement et le lien avec les États membres dans des domaines de forte souveraineté, que les États ne soumettront pas demain au monopole d'initiative de la Commission, à la compétence du Parlement européen et de la Cour de justice.

La coopération avec la Commission a naguère été fructueuse. La Commission s'est tournée vers l'AED, par exemple, pour la prise en compte des besoins militaires dans le cadre du programme technologique Ciel Unique (Single European Sky ATM Research – SESAR), désamorçant ainsi un problème majeur avec l'OTAN ; et l'AED coopère avec l'Agence européenne de sécurité aérienne pour la certification des avions. Ensemble, Commission et AED ont élaboré des propositions pour la défense, notamment pour le Conseil européen de 2013.

Pourquoi ne pas utiliser l'AED à hauteur des missions que lui confère le traité, et qu'elle a les moyens d'exercer ? Pour aucune raison avouable. La capacité de gérer des crédits communautaires, s'ils étaient délégués pour un programme, serait un impératif parfaitement accessible.

On retrouve pourtant ici deux phénomènes, plus marqués encore que dans le cas de l'état-major.

D'abord, la querelle manichéenne supposée opposer la « méthode communautaire » à l'« intergouvernemental » où prévaudraient l'« égoïsme des États » et l'impuissance. Le paradoxe est qu'à n'y prendre garde la Commission risque de gérer les crédits du Fonds européen de développement (FED) en donnant de fait tout pouvoir d'instruction aux agences nationales, ne pouvant elle-même ni techniquement ni numériquement étudier les projets candidats ni suivre leur évolution dans la durée de vie d'un programme, sauf à multiplier ses effectifs et recourir à des consultants. Le soutien à apporter aux *start-ups* en matière d'innovation accroît encore le défi : on risque de cumuler les lenteurs de la procédure communautaire et celles des États membres qui, de fait, décideront de l'éligibilité

d'une offre. L'AED a, elle, la flexibilité nécessaire pour l'instruction et le suivi des dossiers avec sa propre expertise, ses experts nationaux par projet et le recours à des études spécifiques étroitement pilotées.

Second handicap pour l'AED : l'attitude des administrations nationales, qui ont en charge au jour le jour l'utilisation d'une telle structure mais s'en défient et cherchent à préserver leur pré carré. L'agressivité du Royaume-Uni, plus rhétorique que réelle, liée à un programme tory qui, bien avant le Brexit, prévoyait de sortir de l'AED, occultait les autres attitudes négatives. Les capitales préparaient leur ministre à se battre sur quelques pourcentages du budget de l'Agence, sachant que le vote devait être unanime et que Londres exigeait une « croissance nominale » zéro. D'où, chaque année, un piteux résultat dans la presse : les États membres ne soutiennent pas l'AED puisqu'ils ne lui donnent pas de moyens. Le vote d'un budget annuel propre est le principal handicap des structures qui ne sont pas communautaires. Il exige chaque année des arbitrages en faveur d'une contribution externe, de la part de ministères qui ne protègent qu'à grand-peine leurs budgets sous tension, alors que la bataille sur le budget communautaire est globale, à une tout autre échelle, liée à des ressources propres, et n'intervient que tous les cinq ans. Le discrédit de l'Agence au motif que les États « n'auraient pas la volonté politique de la soutenir » relève donc d'une fausse perception : les États membres peinent à dégager annuellement de l'argent frais pour des dépenses non nationales et non obligatoires. La difficulté est réelle, mais moins politique que reliée à des modalités budgétaires.

Le réel obstacle réside dans la méfiance, voire l'hostilité, des agences nationales, au plus profond des bureaux. Il est naturel de vouloir préserver sa compétence, son pouvoir, sa liberté (y compris vis-à-vis du niveau politique qui n'a pas vocation à regarder de près un tel niveau de « granularité »). Cette réserve en quelque sorte « organique » est aggravée par la légitime défiance suscitée par deux mots d'ordre qui ont sapé l'adhésion des acteurs nationaux : « *Do more with less*¹ », vilipendant l'éparpillement et l'inefficacité des programmes nationaux – phrase répétée à satiété par des responsables à l'OTAN comme à l'UE – et « *pooling and sharing*² », ces deux mantras faisant craindre, non sans raison, de voir réduire les dotations nationales. Vient s'ajouter, enfin, le lobbying d'industriels « champions nationaux » qui ne conçoivent de programme en coopération qu'autour d'eux, en contraste avec le soutien apporté par les groupes à gouvernance multinationale.

1. « Faire plus avec moins »

2. « mutualiser et partager »

La voie qui pourrait être dessinée très vite – y compris sous la présidence française du Conseil et lors du sommet prévu sur la défense – pourrait être d'imposer aux structures, par une décision claire, de coopérer sur la base de leurs compétences respectives. Les inconvénients de la coopération, ses lourdeurs indéniables et les inévitables tensions, seraient compensés par des incitations fortes : l'émergence d'un marché européen – principale leçon à tirer d'AUKUS – avec des modalités encourageant à « acheter européen », *a fortiori* si l'europpéen est développé en coopération.

Les formules pour établir une préférence européenne sont difficiles à trouver, face aux inévitables offensives dénonçant une « forteresse Europe » de la part de ceux-là mêmes qui ont un *Buy American Act* et un dispositif draconien de transfert de technologie (Réglementation américaine sur le trafic d'armes au niveau international – ITAR).

Des mesures avaient déjà été envisagées pour le Conseil européen de 2013, notamment afin de créer un équivalent au système américain Foreign military sales (FMS), très apprécié des nations européennes plus clientes que productrices. David Cameron a tué ces projets, qui consistaient à élaborer un système de ventes entre pays de l'UE, avec des procédures établies mettant à l'abri des irrégularités ; des dispositions fiscales (Ursula von der Leyen a évoqué, dans son récent discours sur l'état de l'Union, une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée) ; la possibilité de sanctuariser des crédits en cas de retard de programme ; et la révision de la directive défense de 2009, notamment sur la question des compensations industrielles, pour prendre en compte les intérêts des plus petits États...

Surtout, le Conseil européen pourrait réinsérer les grands programmes futurs dans un cadre européen flexible préservant les rôles des États et les formats restreints, ce que rend possible l'AED, cadre qui pourrait bénéficier du soutien de l'ensemble des politiques communautaires.

On retrouve, sur les questions d'armement, la défiance évoquée plus haut : entre petits et grands États qui disposent d'une industrie puissante, entre anciens États membres et ceux dont l'industrie de défense est un héritage du Pacte de Varsovie. La France est, là encore, suspecte de ne servir que ses intérêts industriels et exportateurs. Utiliser les structures européennes pour mettre en œuvre des actions dont les bénéfices sont plus visiblement équilibrés créerait la confiance. L'actuel directeur exécutif de l'AED, Jiri Sedivy, est diplomate et ancien ministre tchèque, son adjoint est finlandais : une opportunité de rendre visible la synergie avec

le commissaire Thierry Breton et de chercher une continuité avec la future présidence tchèque.

* * *

Le sommet annoncé pour mars 2022 sur la défense suscite quelques inquiétudes et beaucoup d'attentes, notamment parmi les citoyens, ce qu'a confirmé en France la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Il devrait permettre aux chefs d'État et de gouvernement de mettre à plein régime les instruments déjà existants, et de rendre sa pertinence – dont la France a pu sembler douter – au cadre de l'UE, gage nécessaire de confiance à 26. Sur certains de ces points, le texte de « Boussole stratégique », proposé par le Service européen d'action extérieure, annonce des mesures pertinentes. Notamment sur l'état-major en se concentrant sur la structure de planification et de conduite qu'il héberge. Le calendrier et les formulations restent néanmoins prudents. Il n'est pas nécessaire d'attendre le résultat aléatoire de nouvelles initiatives ou d'un éventuel chantier institutionnel. Des rendez-vous précis et à court terme doivent être fixés pour que les décisions politiques ne soient pas, comme cela fut trop souvent le cas par le passé, contrecarrées par les réflexes bureaucratiques.



Mots clés

Union européenne

Défense

État-major européen

Agence européenne de défense