

L'Union européenne et ses dépenses militaires

Delphine Deschaux-Dutard, Bastien Nivet

► **To cite this version:**

Delphine Deschaux-Dutard, Bastien Nivet. L'Union européenne et ses dépenses militaires : mise en danger ou hyper soft power ?. La revue internationale et stratégique, Paris : A. Colin : Institut des relations internationales et stratégiques, 2014, Un monde surarmé ou désarmé ?, 2014/4 (96), pp.77-85. hal-01795137

HAL Id: hal-01795137

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01795137>

Submitted on 6 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Union européenne et ses dépenses militaires: mise en danger ou *hyper soft power* ?

Delphine Deschaux-Dutard

Docteur en science politique, maître de conférences à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble, chercheur au Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE).

Bastien Nivet

Docteur en science politique, professeur associé et coordinateur de la recherche à l'École de Management Léonard de Vinci (EMLV, Paris-La Défense, laboratoire De Vinci Business Lab), chercheur associé à l'IRIS.

« La crise et ses contraintes budgétaires n'ont fait qu'amplifier le désarmement de l'Europe. Tous ensemble, les Européens ne dépensent plus que 18% des crédits militaires mondiaux, contre 30% il y a 10 ans. Le monde, dans le même temps, a accru ses efforts de 65% jusqu'à 1 750 milliards de \$. L'Europe ne dépense qu'un tiers de ce que l'Amérique consacre à sa défense; les pays émergents ont relancé une course à l'armement.

L'abandon européen a certainement contribué à rendre le monde moins sûr, ouvrant la porte à « la guerre furtive » (les petits hommes verts), aux « conflits gelés » qui se multiplient à nos frontières, au terrorisme qui, désormais, défie ouvertement la suprématie occidentale. Les risques étaient connus mais largement ignorés. Les menaces sont là, nombreuses et bien sous-estimées ».

Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman, 2014.

Ces propos récents reflètent un discours aujourd'hui dominant, considérant l'évolution des dépenses militaires européennes comme un signal parmi d'autres d'un déclassement stratégique et d'une mise en danger des Européens sur la scène mondiale. Dans un contexte de contraintes budgétaires aiguës et de priorité politique accordée aux enjeux internes, les dépenses militaires ont certes servi de variable d'ajustement en Europe, alors que d'autres acteurs internationaux s'arment et que les risques et menaces n'ont pas disparu dans l'environnement international. Le discours alarmiste sur les conséquences de l'évolution des dépenses de défense des Européens doit être repensé. Il omet la question de la pertinence de l'outil militaire pour faire face aux défis sécuritaires contemporains, et celle de la finalité des dépenses militaires dans le cas d'une UE non unifiée militairement et rétive aux aventures militaires. Les Européens se mettent-ils réellement en danger ou ont-ils fait le choix de se tourner vers une forme d'*hyper soft power* dont l'outil militaire n'est pas le critère central ?

Faut-il s'alarmer de l'évolution des dépenses militaires européennes?

Des discours alarmistes

Les acteurs du monde de la défense, officiels ou non, soulignent majoritairement la faiblesse des efforts européens en matière de défense. Au niveau international, responsables otaniens, *thinks tanks* et médias transatlantiques soulignent par exemple que : « de plus en plus, sans l'assistance des États-Unis, les forces armées européennes éprouvent des difficultés à mener des opérations militaires basiques »². En France, les militaires, oscillant entre sensibilisation et lobbying, alertent aussi sur les réductions budgétaires dont leur ministère de rattachement fait l'objet. Ils sont très largement relayés par les analyses des *think tanks* européens et nationaux, par voie de tribunes ou de « recours à l'expert » dans les médias ou dans les publications spécialisées³. Ainsi est-il rappelé qu'« [a]lors que le budget chinois de la défense double tous les cinq ans, les Européens empêtrés dans la crise de l'euro semblent se désintéresser des questions stratégiques, et l'Europe est la seule région du monde où les dépenses militaires stagnent depuis dix ans »⁴. Émerge un discours commun catastrophiste signalant un déclassement stratégique et une mise en danger d'Européens refusant d'assumer leur sécurité en baissant leurs dépenses militaires alors qu'elles augmentent ailleurs, et que de nouvelles menaces se concrétisent.

Quelle est la réalité des évolutions des dépenses militaires européennes et quelles en sont les conséquences? Avec la fin de la guerre froide, les pays européens ont, il est vrai, cherché à diminuer leurs budgets et effectifs militaires : les effectifs totaux des armées des États de l'UE sont passés de 2,8 millions en 1975 à 1,55 million en 2002, réduisant ainsi le taux de militarisation (ratio effectifs militaires / population totale) à 0,4 en 2002, contre 0,51 pour les États-Unis⁵. Professionnalisation et rationalisation ont de même conduit l'ancien secrétaire américain à la Défense, Robert Gates, à s'alarmer de la faiblesse des budgets et des capacités militaires européens⁶. La crise depuis 2008 aggrave la situation, les États européens revoyant à la baisse des budgets consacrés à la défense devenus difficiles à justifier auprès d'opinions publiques revendiquant un investissement de l'État dans les domaines sociaux ou l'éducation. L'Agence européenne de défense (AED) estime ainsi que le PIB et les dépenses gouvernementales globales des États européens ont cru respectivement de 1,6 % et 0,9 % entre 2009 et 2010, tandis que les budgets de défense baissaient de 2 %⁷. Pour autant, ces évolutions ne suffisent pas à argumenter d'une mise en danger et d'un déclassement collectifs des Européens.

Les dépenses militaires « européennes » ne baissent pas car elles n'existent pas

Alimentant la thèse d'un déclassement de l'UE, les comparaisons entre des dépenses militaires européennes reposant sur un agrégat des dépenses nationales des États membres de l'UE, et les dépenses d'autres acteurs quant à eux étatiques, sont inopérantes : contrairement à la Chine, aux États-Unis ou à la France, l'UE en tant que telle n'a ni armée ni budget militaire propre, et l'addition des budgets et capacités militaires des Vingt-Huit ne donne aucune idée

² Voir par exemple Steven Erlanger, « Shrinking Europe Military Stirs Concern », *The New York Times*, 22 avril 2013.

³ Voir par exemple Bastian Giegerich et Christoph Schwegmann, « Sustaining Europe's Security », *Survival*, vol. 56, n° 4, août-septembre 2014, pp. 39-50.

⁴ Camille Grand, « La France et l'Europe au risque du déclassement stratégique », *Le Monde*, 1^{er} avril 2012.

⁵ Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Paris, Michalon, 2005, p. 38.

⁶ Vivien Pertusot, « Quand la crise menace la politique extérieure de l'Union européenne », *Politique étrangère*, n°2/2012, pp. 401-413.

⁷ Vivien Pertusot, *op. cit.*, p. 407.

du potentiel collectif des Européens à assurer leur propre sécurité ou à contribuer à la stabilité et à la sécurité internationales. Tout juste la comparaison des efforts consentis par les États membres permet-elle de mesurer leur attachement inégal aux capacités militaires comme outil de garantie de leur sécurité et de contribution à l'ordre international : Français et Britanniques consacrent ainsi 2,2% et 2,3% de leur PIB à la défense, contre 0,8% dans le cas de l'Autriche ou du Luxembourg⁸.

La faiblesse des budgets européens de défense est, en outre, à mettre en perspective. La plupart des États européens consacrent moins de 2 % du PIB à leur défense en 2014, et les budgets européens de défense ont globalement baissé de 7,5 % entre 2008 et 2013. Mais les trois grands contributeurs militaires européens ont connu des baisses de dépenses militaires plus nuancées : -5,2% pour le Royaume-Uni, -3,8 % pour la France et +2,8% pour l'Allemagne⁹. Surtout, la question de la rationalisation des moyens et des capacités que fournissent à « l'Europe » ces budgets nationaux doit être posée : les dépenses nationales ne font pas des capacités européennes si elles ne sont pas mises en commun (mutualisation) ou au moins en cohérence (coordination). Jolyon Howorth estime à ce titre que « bien que l'UE dépense collectivement environ 60 % du budget de défense des États-Unis, la duplication et le gaspillage conduisent l'UE à ne disposer que de 10 % des capacités américaines »¹⁰. Comprendre si les États membres de l'UE se mettent collectivement en danger exige donc de dépasser l'analyse des statistiques nationales en matière dépenses militaires et d'étudier l'aptitude des Européens à développer, ou non, les capacités communes qu'exigent les risques et menaces auxquels ils sont confrontés.

Quelles capacités européennes pour quelles menaces ?

Cette analyse se heurte à un double défi : le caractère sisyphien du chantier capacitaire européen d'une part, et l'absence de clarification européenne poussée des risques et des menaces d'autre part.

Les efforts capacitaires devaient donner corps à un discours de légitimation de la politique européenne de défense. Le Conseil européen de Vienne, en décembre 1998, avait considéré que « la Politique étrangère et de sécurité commune devait s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on voulait que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale »¹¹. Plus récemment, l'article 28 A du traité de Lisbonne précise que l'exécution des tâches de l'UE en matière de politique européenne de défense « repose sur les capacités fournies par les États membres ». Une succession d'initiatives et processus capacitaires a tenté de donner corps à cet objectif :

Document 1 : Une chronologie des principaux catalogues et initiatives capacitaires de l'UE (d'après SEAE, 2014) :

- 1999-2000 : Objectif capacitaire global d'Helsinki (15 brigades, 60.000 hommes à l'horizon 2003).
- 2004 : Objectif capacitaire global 2010 (13 groupements tactiques de 1.500 hommes, horizon 2010)
- 2006-2009 : Plan de développement des capacités européennes (augmenter la convergence capacitaire entre États membres)

⁸ Source : SIPRI, 2013.

⁹ Voir Klaus Larres, « Une Europe démilitarisée ? Un regard américain », *Politique étrangère*, n°2/2014, pp. 117-130.

¹⁰ Jolyon Howorth, « France, NATO and European Security: status quo unsustainable; new balance unattainable? », *Politique étrangère*, n°4/2002-2003.

¹¹ Maartje Rutten, *De Saint-Malo à Nice: les textes fondateurs de la défense européenne*, Volume I, Cahiers de Chaillot n°47, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'UE, 2001, p. 13.

- 2010 : Initiative de Gand (Pooling & sharing visant à réduire les coûts et optimiser l'efficacité des capacités militaires européennes)
- 2012 : Initiative de Weimar (Mutualisation et partage des capacités européennes)

La réitération chronique de ces engagements capacitaires démontre la difficulté des Européens à répondre aux besoins qu'ils parviennent parfois à identifier, grâce notamment au travail des institutions bruxelloises de la PSDC¹². La révision à la baisse des objectifs capacitaires, entre un objectif global initial de 60.000 hommes (2000) et la mise en place laborieuse de groupements tactiques (2004 à nos jours) par ailleurs jamais utilisés, illustre aussi cette difficulté des Européens à atteindre leurs propres objectifs. Cela conduit-il à leur mise en danger? La réponse diffère en fonction des types de risques et menaces perçues comme affectant les Européens, et de la pertinence des capacités militaires pour y répondre. L'absence d'évaluation collective des risques et menaces à l'échelle européenne depuis la timide tentative de la Stratégie européenne de sécurité de 2003, et l'absence de clarification sur les outils et méthode les plus appropriés pour y faire face pose ici davantage problème à l'UE que la faiblesse des dépenses et capacités militaires européennes.

Les exemples récents de crises ou menaces auxquels ont été confrontés les Européens offrent par ailleurs des réponses nuancées sur la pertinence de l'outil militaire. Les interventions de pays européens en Libye en 2011 ou de la France au Mali en 2013 ont révélé que l'intervention militaire pouvait être nécessaire même pour lutter contre des « nouveaux risques » comme le terrorisme ou la déstabilisation d'Etats fragiles, mais aussi que l'action militaire ne pouvait être qu'un rouage parmi d'autre d'une solution de paix globale. Le cas ukrainien nuance la pertinence de l'outil militaire – dans la mesure où l'intervention militaire n'a jamais été envisagée par les Européens comme un moyen possible d'action dans ce contexte –, mais la conforte aussi – Moscou ayant clairement capitalisé sur sa suprématie militaire. Les cas syrien et irakien, fournissent aussi des enseignements contradictoires selon les moments: une intervention militaire directe, certes sous forme de frappes aériennes, est apparue nécessaire à la fin de l'été 2014 pour lutter contre un Etat islamique au levant (EIL) devenu trop menaçant. La période précédente, entre retrait américain d'Irak et refus européen collectif d'intervenir militairement dans la guerre civile syrienne, semblait au contraire dévaluer la pertinence de l'outil militaire.

L'UE n'est apparue dans aucun de ces contextes comme un acteur stratégique potentiel, sans que le volume et l'utilisation des dépenses de défense n'en soit la cause. L'échec, pour l'heure, de la PSDC à faire émerger l'UE comme un acteur se considérant et se projetant comme un acteur stratégique explique en revanche largement le sentiment de désintéressement et de mise en danger qu'expriment, de façon arithmétique, les discours alarmistes sur les dépenses militaires européennes.

L'UE et son outil militaire : une forme originale d'*hyper soft power* ?

La PSDC ambitionnait de permettre aux Européens d'assumer collectivement davantage de responsabilités internationales, de renforcer leurs capacités à contribuer à leur sécurité et à la sécurité internationale. L'ambition d'en faire un instrument de puissance la mettant sur le même plan que les Etats-Unis ou d'autres acteurs internationaux, présupposée dans les

¹² L'agence européenne de défense, créée le 12 juillet 2004, vise par exemple à doter l'UE d'une politique européenne en matière de capacités, de recherche et d'armement reposant sur une meilleure harmonisation des politiques nationales d'armement, le développement de programmes d'armements européens et d'un marché européen en la matière.

comparaisons des dépenses de défense entre l'UE et d'autres acteurs, a toujours été minoritaire parmi les Etats membres. Reflétant les résistances étatiques au sein de l'UE, mais aussi une volonté contradictoire de faire exister l'UE sur la scène internationale, la PSDC a fait émerger autre chose, une forme originale d'*hyper soft power*.

Capacités et dépenses militaires : la PSDC n'a pas unifié l'acteur « UE » :

Additionné, l'ensemble des moyens et initiatives capacitaires Européens peut sembler conséquent, mais doit être replacé dans son contexte discursif : les Européens ont un intérêt fort à afficher politiquement leur activisme en la matière, même s'il existe un décalage considérable avec la réalité de l'engagement. La souveraineté demeure la pierre angulaire de ce décalage. L'exemple de la difficile génération de force pour l'opération militaire européenne EUFOR RCA en 2014, du fait de la réticence de grands États européens tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni à fournir les moyens nécessaires sur le terrain, est patent¹³. Les catalogues de force ne constituent que des inventaires théoriques des moyens que les États mettraient à disposition de l'UE. Bastian Giegerich évoque à ce propos un « ensemble contradictoire de priorités politiques selon chaque État membre », qui ne garantit pas concrètement la participation des pays dans une situation de crise. Cela crée un « expectations-capabilities gap » devenu aussi « credibility gap »¹⁴, tant cette réalité contredit les ambitions affichées par les Etats à travers la PSDC depuis quinze ans.

Celle-ci reste peut-être pénalisée par la timidité des budgets de défense, mais aussi et davantage par un manque de volonté politique commune et d'intégration. Sans budget propre¹⁵, la PSDC est financée par le budget PESC (396 millions d'euros en 2013, dans le cadre du budget communautaire) pour ses opérations civiles de gestion de crise. Ses opérations ayant des implications militaires ne pouvant être financées par ce biais (article 28.3 du TUE), la majeure partie des coûts en est supportée par les États membres participants. Une partie seulement des coûts – à hauteur de 10 % – est mutualisée et répartie selon une clé PNB représentant respectivement 16,32 % pour la France et 21,48% pour l'Allemagne¹⁶.

Ce fonctionnement de la PSDC rappelle que l'UE n'est pas un acteur unifié dans le domaine de la sécurité et de la défense, empêchant son évaluation au regard des critères classiques de la puissance et sa comparaison « arithmétique » avec des acteurs internationaux étatiques.

Opérations de l'UE : la tentation d'exister

¹³ Jean-Pierre Stroobants, « Centrafrique : la mission d'appui EUFOR menacée faute de moyens », *Le Monde*, 15 mars 2014.

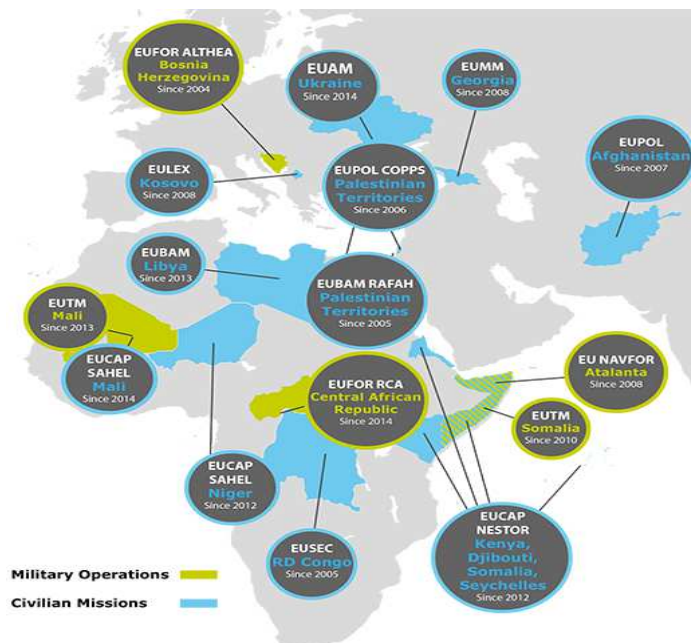
¹⁴ Le concept de « Capability-expectations gap » forgé par Christopher Hill (« The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, septembre 1993, pp. 305-328) vise à mesurer l'écart entre les attentes dont l'UE est investie sur la scène mondiale et la capacité réelle d'action de l'UE.

¹⁵ Voir Antonio Missiroli, « Ploughshares into Swords? Euros for European Defense », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 1, 2003, pp. 5-33 ; et « Une question d'argent : le financement de la gestion de crise au sein de l'UE », pp. 115-125, in « L'Europe de la défense : acteurs, enjeux, processus », *Les Champs de Mars, Cahiers du Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense*, n° 19, janvier 2008.

¹⁶ Données 2013. Source : Conseil de l'UE, 2014. Ces coûts communs sont, depuis février 2004, pris en charge par un mécanisme de financement spécifique : le mécanisme Athéna, permettant d'éviter de créer une structure de financement *ad hoc* pour chaque opération. Celui-ci a été créé par l'action commune 2004/197/CFSP du 23/02/2004, révisée par les décisions du Conseil 2004/925/PESC du 22/12/2004 et 2005/68/PESC du 24/01/2005.

Du point de vue institutionnel et opérationnel, la PSDC a pourtant doté l'UE d'institutions et de mécanismes communs lui permettant de mener des opérations civiles, civilo-militaires et militaires si et lorsque ses États membres le souhaitent et le peuvent. C'est ainsi que 31 missions et opérations ont été lancées ou menées depuis 2001, dont 11 opérations militaires (voir cartes). Ces arrangements et missions permettent le déploiement d'un discours sur l'UE agissante, destiné à montrer que l'UE existe sur la scène internationale, y compris dans les domaines de la sécurité et de la défense. La première opération militaire autonome de l'UE, l'opération Artemis en République démocratique du Congo en 2003, résulte ainsi de la concomitance entre une volonté des États membres de se ressouder après les divisions au sujet de la guerre en Irak de 2003 et de la volonté de la France de démontrer la possibilité d'une intervention européenne autonome sur le continent africain. D'autres opérations plus modestes, comme les missions de formation de l'UE (EUTM Mali, EUTM Somalie), autorisent l'UE à affirmer à peu de frais qu'elle exerce un rôle sécuritaire alors qu'elle s'en remet à un État membre en particulier (France au Mali) ou à d'autres acteurs (cas des Nations-Unies et de l'UA en Somalie) pour les missions les plus engagées. A l'exception de l'opération EUNAVFOR/Atalanta, opération de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, aucune des opérations militaires de l'UE n'a répondu à un risque ou une menace directe à l'encontre des intérêts de sécurité européens. Les motivations de ces opérations sont à rechercher dans une volonté de l'UE et de ses États membres d'exister, de montrer une réaction de leur part dans des crises et conflits où il leur semblait pouvoir jouer un rôle utile et alternatif à celui joué par d'autres acteurs (États, organisations régionales, ONU, etc.).

Document 2 : carte des missions et opérations en cours de l'UE :



Document 3 : carte des missions et opérations passées de l'UE :



Vers l'émergence d'un hyper soft power ?

La vocation tacite de la PSDC à « faire exister » l'UE sur la scène internationale davantage qu'à la transformer en une hypothétique puissance a trouvé concrétisation et justification à travers cette multiplication de missions d'envergure modeste pour la plupart. Le foisonnement des initiatives capacitaires plus ou moins inabouties ou inutilisées, comme les groupements tactiques, participe de la même logique. Les ambitions politiques et stratégiques que des États membres comme la France avaient placés en la PSDC ne se matérialisent ni dans l'évolution des dépenses et capacités militaires européennes, ni dans l'évolution des missions de la PSDC, ni dans le contenu de la PESC, dont elle constitue l'outil opérationnel. L'hypothèse d'un renoncement complet des Européens aux capacités militaires comme outil de garantie de leur sécurité et de contribution à la stabilité internationale, sous-jacente à certains débats euro-atlantiques des années 2000¹⁹, ne s'est pas concrétisée pour autant. L'UE développe une forme d'*hyper soft power*, centré sur les outils et leviers d'influence civils (politique commerciale, coopération et développement, aide humanitaire, puissance normative, influence diffuse) mais dotée d'un noyau de capacités nécessaire à la démonstration de son existence et à la défense des intérêts de sécurité les moins exigeants. Cette hypothèse d'une Europe *hyper soft power* ou puissance qui n'aurait pas intérêt à devenir un acteur de premier plan dans les domaines de la sécurité et de la défense avait déjà été pensée lors de l'émergence de la PESD, au tournant des années 1990-2000. D'aucuns se demandaient alors si cette politique ne risquait pas de faire perdre à l'UE sa principale spécificité en tant qu'acteur international – sa puissance civile –²⁰, quand d'autres soulignaient que même une puissance civile pouvait avoir recours à la force²¹, selon des formes et dans des contextes bien particuliers. C'est ce dernier cas de figure, forme d'*hyper soft power*, que dessine à ce jour l'évolution des capacités et missions européennes, de la PESC et de la PSDC. Pour qui voit

¹⁹ Comme par exemple les débats autour du petit essai de Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse* (Paris, Plon, 2003), mettant en exergue une Amérique ayant recours à la force car assumant des responsabilités internationales et une Europe postmoderne, désarmée et tournant le dos à la force.

²⁰ Voir par exemple Karen E. Smith, « The End of Civilian Power Europe: A Welcome Demise or Cause for Concern? », *The International Spectator*, vol. 35, n° 2, avril-juin 2000, pp. 11-28.

²¹ Voir par exemple Stelios Stavridis, « Militarizing the EU: the Concept of Civilian Power EU Revisited », *The International Spectator*, vol. 36, n° 4, octobre-décembre 2001, pp. 43-50.

l'environnement international au regard des critères classiques de la puissance et des relations internationales, cela est en contradiction avec la modification des grands équilibres stratégiques soulignés par les comparaisons économiques, démographiques et militaires, ou des événements stratégiques récents comme les crises russo-ukrainienne et autour de l'EIL. Pour qui considère que la puissance militaire et les logiques de rapports de force ne seront plus les déterminants fondamentaux des relations internationales à l'avenir, l'*hyper soft power* européen naissant a au moins le mérite de présenter un modèle alternatif d'acteur et de comportement internationaux.

Le discours dominant évoquant une Europe désinvoltée et suicidaire -parce que se désarmant et renonçant à assumer sa propre sécurité et à défendre son statut international- a pour faille principale de comparer des acteurs qui ne peuvent l'être et d'omettre des questions clés sur le rôle de l'outil militaire dans le monde d'aujourd'hui et dans les décennies à venir. Considérer que l'Europe se met en danger parce que ses Etats membres ne dépensent pas assez en matière de défense, c'est omettre que des dépenses nationales ne font pas une armée européenne, et que les risques et menaces auxquels sont confrontés les Européens ne peuvent tous être contrecarrés, et à plus forte raison prévenus, par l'outil militaire. L'UE, acteur international atypique – dépourvue des critères de puissances classiques comme les capacités militaires, mais existant « en acte » comme une forme d'*hyper soft power* original – doit répondre aux défis objectifs qui se présentent à elle, mais peut aussi servir à repenser les grilles de lecture classiques en relations internationales.