

Luc Scholtes

L'avenir de la défense européenne : quo vadis Europa et quid du Luxembourg ?

Suite à la publication du livre blanc sur l'avenir de l'Europe¹, la Commission européenne a présenté toute une série de documents de réflexion – couvrant entre autres les finances, la dimension sociale, l'Union économique et monétaire et la défense – destinés à stimuler un débat européen sur ces sujets clés pour l'avenir de l'Union européenne (UE) réduite à 27 États membres. Il s'agit d'une série de réflexions, d'idées ou de propositions illustrant l'évolution possible de l'UE à l'horizon 2025 sans présenter de décisions définitives.

Le document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne² présente trois scénarios, mutuellement non exclusifs, qui traduisent différents niveaux d'ambition et d'intégration. La première piste est la moins ambitieuse et s'inscrit dans le principe de la coopération intergouvernementale ad hoc en matière de défense et de sécurité : comme jusqu'à présent, les États membres décideraient au cas par cas si et comment ils coopèrent et l'Union ne participerait que complémentairement aux actions de ceux-ci – chaque État membre déciderait volontairement

s'il coopère ou non et la solidarité serait interprétée individuellement par chaque pays.

Le deuxième scénario est plus ambitieux en prévoyant une mutualisation systématique de certaines ressources financières et opérationnelles, ce qui résulterait dans des forces multinationales permanentes et d'importantes économies d'échelle dans le marché de la défense à l'échelle

Des arguments technologiques et économiques de poids plaident en faveur d'une coopération accrue entre les pays de l'UE en matière de dépenses consacrées à la défense.

européenne. De plus, l'UE participerait de façon plus directe et la coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique du Nord (OTAN) serait encore renforcée.

Enfin, le troisième scénario prévoit une véritable Union de la défense à caractère supranational, basée sur la solidarité et l'assistance mutuelle entre les États membres. Un véritable marché européen de la défense, une planification d'ur-

gence au niveau européen, le financement et l'achat communs de capacités avec le budget de l'UE ainsi que le déploiement rapide des forces prépositionnées et disponibles au nom de l'Union seraient les éléments centraux de cette piste. En outre, une coopération avec l'OTAN est également prévue.

Selon la Commission, trois facteurs ont contribué à cette fenêtre de tir de progresser dans la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'environnement géostratégique : marquée par une réorientation de la politique étrangère états-unienne sous la présidence de Donald Trump, la relation transatlantique évolue et un risque de désengagement états-unien du continent européen ne semble pas impossible. En outre, de nouveaux défis d'un monde globalisé menacent l'Europe : la crise migratoire ainsi que les récentes attaques terroristes s'ajoutent à l'instabilité explosive au Moyen-Orient. Enfin, le budget de défense de la Chine a plus que doublé dans les dix dernières années, tandis que la Russie, l'Inde, l'Arabie saoudite ainsi que les Émirats arabes unis investissent un montant considérable dans la défense³. En outre, les États-Unis, qui investissent

Luc Scholtes est titulaire d'une maîtrise universitaire en sciences politiques.

déjà plus de deux fois plus que les 28 États membres agrégés, augmenteront leurs dépenses militaires de près de 10 % en 2018. Selon la Commission, ces évolutions exercent de la pression sur l'Europe de dépenser plus et de dépenser mieux en matière de défense.

Des facteurs politiques : selon certains sondages, les citoyens européens attendent clairement une Europe qui les défende, la sécurité étant l'une des premières préoccupations et demandes des Européens dans presque tous les États membres. Du fait que trois quarts des citoyens interviewés approuvent une politique de défense et de sécurité commune parmi les États membres de l'UE⁴, la Commission en déduit qu'elle a un mandat des citoyens européens pour une intégration approfondie dans le domaine de la défense.

Des arguments technologiques et économiques de poids plaident en faveur d'une coopération accrue entre les pays de l'UE en matière de dépenses consacrées à la défense : résultant de gaspillages de ressources, d'un manque de concurrence et de l'absence d'économies d'échelle dans l'industrie et la production, le manque de

coopération entre États membres dans le domaine de la défense et de la sécurité a un coût annuel qui, selon les estimations, oscille entre 25 milliards et 100 milliards d'euros. L'approche fragmentée en matière de défense conduit également à des doubles emplois et a une incidence sur

Il n'est guère surprenant que la Commission, qui profite et gagne en compétence à l'issue d'un transfert de souveraineté au niveau supranational, a un intérêt général pour « plus d'Europe » dans autant de domaines politiques possibles.

la capacité de déploiement des forces de défense : actuellement, il y a plus de fabricants d'hélicoptères que d'États membres en mesure de les acheter et les vingt-huit États membres disposent de 178 systèmes d'armes différents (contre 30 aux États-Unis). Alors que l'UE consacre à sa défense la moitié du montant que les États-Unis y affectent, ces derniers ont une efficacité plus de deux fois supérieure. En dernier lieu, la Commission plaide pour plus de coopération face au développement tech-

nologique et aux menaces non conventionnelles qui y sont liées.

De nombreux arguments soutiennent la thèse que la future intégration européenne en matière de défense et de sécurité s'inscrit dans une logique intergouvernementale comme le premier scénario le décrit. Néanmoins, considérant que l'éventuel effet catalyseur de l'élection d'un président pro-européen en France ainsi que de la sortie imminente du Royaume-Uni de l'UE – pays préférant traditionnellement une approche atlantiste et se montrant réticent à abandonner sa souveraineté dans les domaines sensibles comme l'asile, l'immigration ou la défense – rendent plus probable une intégration au niveau de la défense, il est pertinent de porter notre regard sur les deux autres scénarios et sur la perspective luxembourgeoise dans ce contexte.

Une armée européenne – (encore) une chimère lointaine

Remontant à un discours de Winston Churchill et au plan Pleven de 1950, l'idée de créer une véritable armée européenne n'est pas mentionnée expressis verbis par la Commission dans le contexte du troisième scénario de son document de réflexion : selon Guillaume de la Brosse, Conseiller auprès du Centre européen de stratégie politique de la Commission européenne, ce document ne constitue pas la première étape vers une telle armée⁵. Or, cette affirmation contraste avec les revendications réitérées de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, qui a plaidé publiquement pour la création d'une véritable armée européenne. En effet, suivant la théorie néo-fonctionnaliste, il n'est guère surprenant que la Commission, qui profite et gagne en compétence à l'issue d'un transfert de souveraineté au niveau supranational, a un intérêt général pour « plus d'Europe » dans autant de domaines politiques possibles. Logiquement, la Commission semble préférer le troisième scénario qui prône le plus d'intégration en matière de défense et de sécurité.

Toutefois, étant réaliste, la création d'une armée européenne dépend avant tout de la volonté politique des États membres et par conséquent, ne se fera pas ex nihilo



Lëtzebuurger Arméi @ArmyLuxembourg · 3 Std.

Our troops  arrived in Lithuania  to join German-led NATO eFP Battle Group to execute logistic support missions #BGLTU #eFP

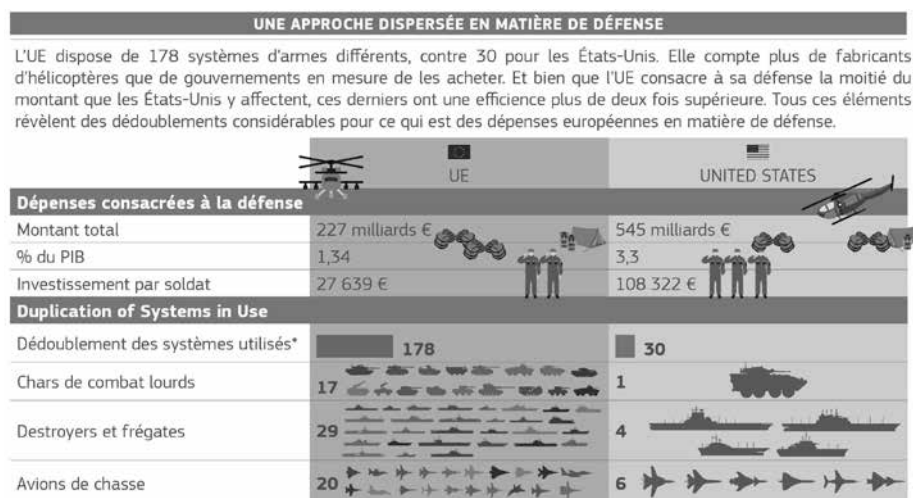
 Original (English) übersetzen



d'un jour à l'autre, mais constitue plutôt une éventuelle finalité fédérale: «une armée européenne n'est pas quelque chose qui va arriver de sitôt, mais [...] dans 50, 60, 100 ans, qui sait ?»⁶ L'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 prouve que quelques États membres en particulier sont réticents en ce qui concerne le transfert de souveraineté dans des domaines de «high politics», des politiques vitales pour l'intérêt national telles que la défense ou la diplomatie.

En effet, l'établissement d'une armée européenne présuppose que des questions fondamentales soient résolues: quid de la forme, du financement, du commandement, du contrôle démocratique (le Parlement européen et/ou les parlements nationaux?) et, partant de l'efficacité en cas de crise, des États membres neutres, de la juridiction dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (à présent, la Cour de Justice ne dispose que d'une juridiction très limitée dans ce domaine⁷), de l'OTAN (concurrence ou complémentarité, risque de duplication ou division de travail⁸), de la nécessité d'une arme nucléaire commune, et de la compatibilité avec l'objectif premier de l'UE, le maintien de la paix⁹? En outre, une véritable PESC est indispensable pour une union de défense digne de ce nom. Cependant, ni le Président permanent du Conseil européen ni la Haute Représentante, postes respectivement créés et renforcés par le Traité de Lisbonne, n'ont réussi à résoudre définitivement la question «Kissinger» ou à établir une unité et cohérence parmi les États membres dans la politique étrangère, ce qui se manifeste par le défaut d'une position commune dans la crise en Libye de 2011.

Par ailleurs, du fait que depuis le 17^{ème} siècle, les États ont tiré de la légitimité de leur capacité d'offrir de la sécurité aux citoyens, une véritable armée européenne rapprocherait l'UE d'un État au sens wébérien et marquerait une autre étape vers les «États-Unis d'Europe». Cependant, puisque les citoyens européens continuent de s'identifier en premier lieu à leur État national¹⁰, vu les rejets français et néerlandais du traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 et le manque de solidarité de fait lors de la crise migratoire, les Européens ne semblent



Source: OTAN, Institut international d'études stratégiques, SIPRI, Munich Security Report 2017

pas encore être prêts pour une fédération européenne – il faut constater que l'UE est toujours une communauté essentiellement économique. Comme revendiquée dans la déclaration Schuman, la consolidation de la solidarité entre les peuples de l'Europe constitue une condition indispensable pour une telle intégration politique: lorsque l'on pourra parler de fraternité et d'identité européenne, lorsqu'un

Malgré tout, en vertu d'une évolution lente et graduelle envers plus d'intégration, on est aujourd'hui peut-être plus proche d'une armée européenne qu'on ne le pense.

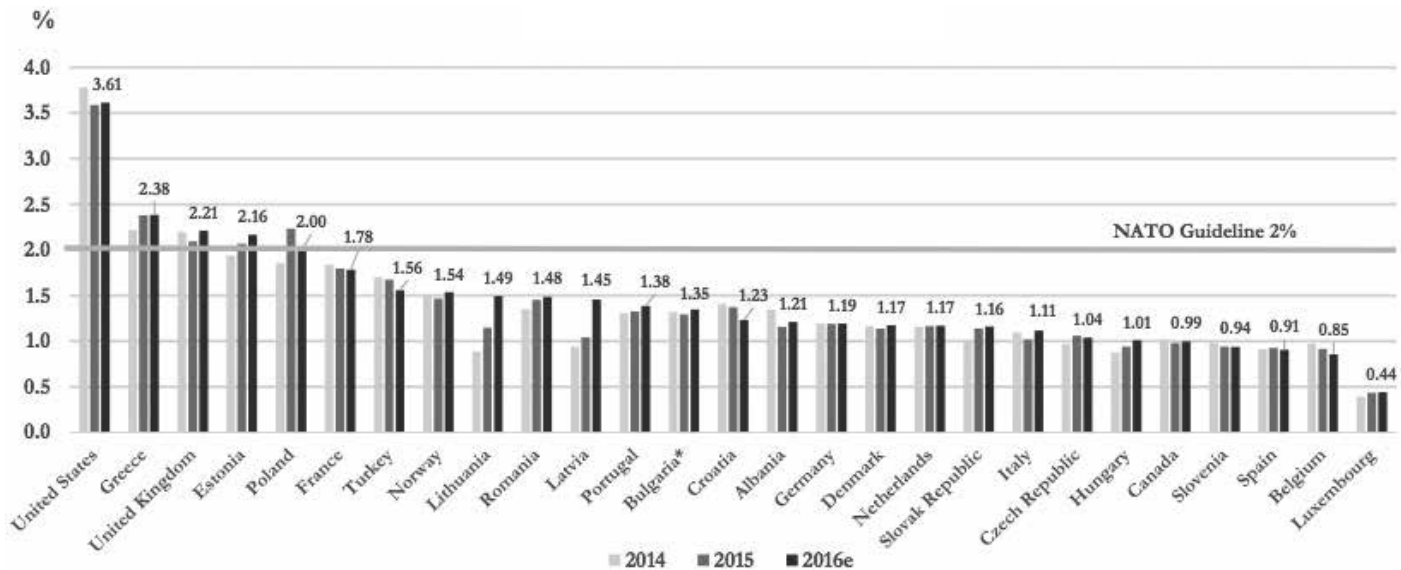
soldat espagnol sera disposé à risquer sa vie en Pologne ou en Grèce alors l'Europe sera prête pour une armée commune.

Malgré tout, en vertu d'une évolution lente et graduelle envers plus d'intégration, on est aujourd'hui peut-être plus proche d'une armée européenne qu'on ne le pense: depuis l'établissement de la politique européenne de sécurité et de défense au début des années 2000, l'exécution conjointe des opérations militaires et civiles, le Fonds européen de la défense, l'Agence européenne de défense, la Coopération structurée permanente, le Groupement tactique interarmées de réaction rapide («Battlegroups») ainsi que la capacité militaire de planification et de conduite au sein de l'état-major de l'UE à Bruxelles ont été créés – ces deux derniers

peuvent même être considérés comme les embryons d'une armée européenne et d'un quartier général. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne de 2009 a introduit la possibilité de créer des forces armées européennes¹¹. Tout ceci prouve qu'une certaine européanisation des politiques de défense et de sécurité nationales a eu lieu au cours des dernières années et que les États membres sont en principe prêts à céder de la souveraineté dans ce domaine sensible. Même les dirigeants actuels de la Hongrie et de la République Tchèque, deux des quatre États membres du soi-disant groupe de Visegrád qui s'opposent habituellement catégoriquement à l'idéal d'une Union sans cesse plus étroite¹², ont récemment plaidé pour la création d'une armée européenne¹³. Toutefois, si l'on prend en compte les principes de l'unanimité et du plus petit dénominateur commun, le scénario le plus probable serait la géométrie variable, ce qui pourrait résulter dans une sorte d'«Eurogroupe de la défense» de la coalition des volontaires. Les sondages soutiennent cette affirmation, vu qu'une courte majorité de citoyens européens (55 %) approuve la création d'une armée européenne, tandis que 39 % s'y opposent; dans cinq États membres¹⁴, il n'y a pas de majorité pour cette idée.

Les intérêts nationaux du Luxembourg en matière de défense et de sécurité

Situé au cœur de l'Europe occidentale, envahi et occupé au cours de son histoire entre autres par ses voisins français et al-



Dépenses militaires (en % du PIB) des membres de l'OTAN. Source: http://nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

lemans, la survie et l'existence même du Grand-Duché ont été menacées par plusieurs tentatives d'annexion. Afin de garantir la sécurité, l'indépendance et l'intégrité de son territoire, le Grand-Duché a saisi chaque occasion de participer à une intégration militaire basée sur des alliances, structures et traités qui sécurisent son existence – la volonté luxembourgeoise de s'intégrer en matière de sécurité et de défense se dévoile dans son engagement comme membre fondateur des grandes institutions multilatérales du 19^{ème} et 20^{ème} siècles (la Confédération germanique, l'Union occidentale, l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale). En fait, le Grand-Duché a profité et continue de profiter du paradoxe qu'une perte de souveraineté équivaut pour un petit pays à un gain de souveraineté.

À court et à moyen terme, le deuxième scénario présenté par la Commission semble le plus réaliste et compatible avec les intérêts du Grand-Duché: « [l]'utilité et la crédibilité de l'effort de défense sont importants [...] au sein de l'UE, où le Luxembourg souhaite rester dans le groupe de tête en matière d'intégration européenne »¹⁵. Face aux défis complexes du 21^{ème} siècle dont l'envergure dépasse les moyens des États nationaux individuels, le Luxembourg ne peut pas s'isoler et doit concourir à un approfondissement de l'intégration européenne: « [l]es nations souveraines du passé ne sont plus

le cadre où peuvent se résoudre les problèmes du présent »¹⁶. L'exemple le plus significatif que la souveraineté nationale n'est pas une panacée à l'ère de la mondialisation est l'incapacité des 900 soldats¹⁷ qui forment l'Armée luxembourgeoise à défendre le territoire luxembourgeois. D'autant plus, l'Armée luxembourgeoise doit s'adapter à un environnement sécuritaire international instable et elle ne serait pas capable de répondre toute seule aux menaces non conventionnelles et

La perception de l'UE en tant que puissance militaire pourrait mener à une militarisation et à une course globale à l'armement.

transnationales comme le terrorisme, les attaques hybrides, la cybercriminalité, les armes nucléaire, radiologique, biologique et chimique. En outre, l'abolition de facto des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen a reporté les frontières du Grand-Duché à la frontière extérieure de l'UE; pour le Luxembourg, Schengen est sans alternative mais nécessite une intégration approfondie dans le domaine de la défense.

Voilà pourquoi une fragilisation, un rafistolage et un manque d'intégration et de coopération en matière de défense et de sécurité nuisent aux intérêts immédiats

de l'État luxembourgeois, qui cherche à garantir un maximum de protection à ses citoyens. En découle la nécessité d'une étroite collaboration avec l'OTAN: du fait qu'une émancipation complète des États-Unis semble improbable à court terme, la sécurité du continent européen est garantie par les armes nucléaires états-uniennes, qui constituent une dissuasion crédible.

Dans une optique à long terme, l'établissement d'une véritable armée européenne peut s'avérer bénéfique pour le Luxembourg: une armée européenne sous commandement commun rendrait impossible une invasion classique du Grand-Duché par ses voisins et résoudrait les problèmes de recrutement de l'Armée luxembourgeoise. Ainsi, le Gouvernement actuel favorise plus d'intégration: « la réalisation d'une défense européenne commune – et a fortiori la création d'une Armée européenne commune – constituent nécessairement des perspectives à long terme »¹⁸. De plus, l'Eurobaromètre montre que l'approbation d'une politique de défense et de sécurité commune est la plus élevée en Lituanie et au Luxembourg (87 % en faveur), tandis que 68 % des Luxembourgeois approuvent la création d'une armée européenne; 28 % des 514 sondés au Luxembourg sont catégoriquement contre cette idée. De même, une enquête du Luxemburger Wort en mars 2015 montre que 73 % des 1725 sondés approuvent en principe la création d'une armée euro-

péenne, tandis que 25 % s'y opposent¹⁹. Si un jour la fondation d'une véritable armée européenne se concrétisait, s'agissant d'un transfert important de souveraineté, la volonté populaire de la nation luxembourgeoise devrait être consultée et respectée, par exemple via référendum.

Néanmoins, l'intérêt national du Luxembourg est en contradiction avec la création d'une armée européenne (ou même avec une arme nucléaire européenne): sur le plan géopolitique, l'UE se place actuellement au deuxième rang mondial en matière de dépenses militaires en chiffres absolus. Or, jusqu'à présent, les États membres sont perçus plutôt comme des acteurs isolés que comme un bloc militaire. La perception de l'UE en tant que puissance militaire pourrait mener à une militarisation et à une course globale à l'armement: la Russie surtout, qui accueille avec scepticisme tout élargissement de l'OTAN, pourrait interpréter la création d'une véritable armée européenne comme une provocation. En tant que «petite puissance», le Grand-Duché est de par sa nature défensif²⁰, ne dispose pas de culture de défense et le déploiement des forces militaires ou de police en dehors de ses frontières nationales se réduit à des missions consultatives, humanitaires, de maintien de la paix. Autrement dit: le Grand-Du-

ché préfère la voie diplomatique, secondée si nécessaire par le commerce, l'aide humanitaire et par des soldats de paix («soft power») aux moyens militaires («hard power»). Par conséquent, seule une armée européenne défensive serait dans l'intérêt du Luxembourg.

Seule une armée européenne défensive serait dans l'intérêt du Luxembourg.

Outre l'aspect sécuritaire, une intégration européenne approfondie dans le domaine de la défense et de la sécurité promet aussi une utilité économique pour la société luxembourgeoise: vu que l'espace jouera un rôle crucial pour la télécommunication militaire, la surveillance aérienne et maritime ainsi que pour la protection des frontières extérieures de l'UE, des entreprises luxembourgeoises comme la Société Européenne des Satellites pourraient profiter économiquement d'un marché unique de la défense. Il en est de même pour des PME luxembourgeoises dans l'industrie, la recherche et la technologie, qui pourraient desservir des niches dans la chaîne d'approvisionnement de la défense. Par ailleurs, du point de vue de l'endettement public, des économies et un usage plus efficace des ressources seraient dans l'intérêt du contri-

buable luxembourgeois. Par contre, les citoyens luxembourgeois n'approuveront sans doute pas une hausse substantielle des dépenses militaires, comme le réclame la Commission européenne. ♦

Emblème du Corps européen. CC BY-SA 3.0, by Ssolbergj via Wikicommons



- 1 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf
- 2 https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_fr
- 3 Institut international de recherche sur la paix de Stockholm
- 4 Eurobaromètre spécial n°461 «Designing Europe's future: Security and Defence», avril 2017 : <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78778>
- 5 Conférence à la Maison de l'UE au Luxembourg, le 17 juillet 2017
- 6 Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conférence de presse lors de la réunion informelle des ministres de l'UE des Affaires étrangères à Bratislava, le 2 septembre 2016 : <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=125549&sitelang=fr>
- 7 Article 24 (1) TUE et Article 275 TFUE
- 8 Une indication que l'UE pourrait un jour remplacer l'OTAN est l'introduction d'une clause de défense collective par le Traité de Lisbonne (Article 42 (7) TUE), similaire à celle de l'article 5 du traité de Washington
- 9 Article 3 TUE
- 10 Selon l'Eurobaromètre, plus de 80 % des sondés en 2017 ont exprimé leur attachement (en premier ou deuxième lieu) à leur nationalité dans le proche avenir
- 11 Article 42 TUE
- 12 Position qui se manifeste par exemple dans le refus catégorique des quotas des réfugiés proposés par la Commission européenne
- 13 <http://www.bbc.com/news/world-europe-37196802>
- 14 Royaume-Uni, Suède, Finlande, Autriche et Irlande
- 15 «Lignes directrices de la défense luxembourgeoise 2025+ », page 6 : http://www.gouvernement.lu/7129335/Presentation-_pdf_.pdf
- 16 Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 617
- 17 Situation en 2015
- 18 Réponse du ministre de la Défense Étienne Schneider à une question parlementaire du député Franz Fayot
- 19 <https://www.wort.lu/de/lokales/frage-des-tages-54fc7fea0c88b46a8ce54fa5>
- 20 Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Garden City, NY, Doubleday & Company, 1966, p.83