

Conflit libyen et crise de l'euro : conséquences sur l'Europe de la défense

André Dumoulin
et Wally Struys

Respectivement politologue et économiste de défense, École royale militaire, Bruxelles.

L'épisode libyen ne fut pas favorable à une bonne visibilité de la Politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC), quand bien même l'intervention franco-britannique soutenue par les Américains mit en lumière des capacités intra-européennes sous forme coopérative, dans le champ très contrôlé de la « coalition des volontaires ». Face aux enjeux diplomatiques et géopolitiques, devant les tergiversations et l'argumentaire prudentissime allemand – le ministre des Affaires étrangères avait mis en avant la puissance de feu de Kadhafi et ses moyens aériens considérables – argument non crédible au vu de la connaissance que nous pouvons avoir des capacités réelles des forces libyennes, le processus de visibilité de la PSDC était déjà grippé et mort-né assez vite. Cette PSDC subit plusieurs gifles.

D'un côté, la musculation franco-britannique associée à des objectifs clairs et des agendas nationaux spécifiques. De l'autre, les Allemands, sur-prudents, entre le verrou constitutionnel, refus de donner une impression de nouvelle croisade, opinion publique défavorable à un engagement « pacifiste » du ministre des Affaires étrangères libéral Guido Westerwelle et élections dans certains *Länder*. Et entre les deux, le panachage des petits pays, dont certains ne s'engagent que dans la configuration otanienne pour des raisons procédurales et normatives (Belgique, Portugal, Danemark...) ⁽¹⁾. Quant à la thématique du contrôle de l'embargo et celle de la « récupération de ressortissants », elles ne furent pas satisfaisantes, en totalité ou en partie, du point de vue des institutions européennes.

La réduction des ambitions stratégiques de l'Union européenne fut corroborée par la déclaration que Catherine Ashton aurait faite le 22 novembre 2011 devant le Comité militaire de l'UE, à savoir que « la principale utilité de la force militaire consiste dans des opérations militaires humanitaires, comme l'a été la présence d'un

(1) Relevons que les pays engagés dans les frappes aériennes, à savoir la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis, ont reçu le label de « OP4 », terme hérité du paragraphe OP4 de la résolution 1973 de l'ONU. Son fonctionnement durant la crise libyenne pourrait être un exemple à suivre, malgré certaines tensions entre capitales durant ladite période.

navire-hôpital à Haïti ». Le principe de réalité des capitales qui comptent est réaffirmé. Pour le président Sarkozy, « Ce n'est pas la Haute Représentante qui a la main opérationnelle sur les forces armées, ce sont les États-membres. Puisqu'il n'y a pas d'armée européenne, ce n'est pas la Haute Représentante qui peut gérer l'intervention des armées, des forces européennes de la coalition ». Et de poursuivre : « M. Van Rompuy s'occupe de tout le volet politique pour s'assurer de l'unité. La Haute Représentante s'occupe de tout le volet humanitaire. Et un certain nombre d'États-membres – notamment la Grande-Bretagne et la France – mettent à la disposition leurs forces armées » (2).

Reste qu'Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères et européennes, estimait le 21 mars 2011 : « Que l'UE ne peut être seulement une ONG humanitaire. Elle doit avoir, au titre avec la PSDC, sa propre capacité d'intervention, en complémentarité de l'Otan ». Sachant au final que la Haute Représentante n'avait pas les mains libres, coincée qu'elle était entre le Service européen d'action extérieure – le SEAE en gestation – les capitales européennes qui comptent et le tropisme britannique qu'elle sait aussi assumer sans complexe.

Quant à l'opération humanitaire *EUFOR-Libye* de « soutien aux opérations d'assistance humanitaire et de protection civile » aux frontières de la Libye, elle n'aboutit à rien de bien concret, vu la dépendance surréaliste de la PSDC à une demande officielle du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH/OCHA), ce malgré la désignation d'un quartier général multinational européen à Rome fort de 94 personnes.

Nous fûmes, avec la Libye, dans le simple partage des tâches, ouvrant ainsi la voie à ce qui allait se produire, à savoir la récupération par l'Otan de la mission militaire qui était passée de la coordination à trois sans planification collective à la coalition à trois (3).

À assister à cette campagne aéromaritime, otanienne pour l'essentiel, la PSDC est-elle morte, assommée, en panne, instrumentalisée ? Celle-ci ne peut-elle donc s'exprimer qu'à travers les initiatives opérationnelles et capacitaires franco-britanniques, avec leur propre limite ? Même dans leur politique d'intervention prudente, les États-Unis ont apporté aux Français et aux Britanniques, les renseignements, certaines munitions (4) comme les missiles antiradars, le ravitaillement en vol (5), le ciblage, les drones de surveillance ou armés, les frappes par *Cruise missile*, le *PsyOps*, qui ont fait, il faut le dire, la différence au début et pour d'autres, par la suite ; tout comme l'Otan avec sa machinerie centralisée de planification.

(2) « Nicolas S. revisite les structures du Traité de Lisbonne ». *Le sabre et le goupillon*, Bruxelles 2, 26 mars 2011.

(3) Le ciblage fut pré-planifié nationalement plusieurs semaines auparavant. Cf. Jean-Paul Perruche (dir.), « L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ? », dans *Études de l'Irsem*, n° 11, 2011.

(4) L'AEED travaille sur lesdites lacunes, y compris le principe d'un possible partage des munitions dites intelligentes (mise en commun des stocks de réserve).

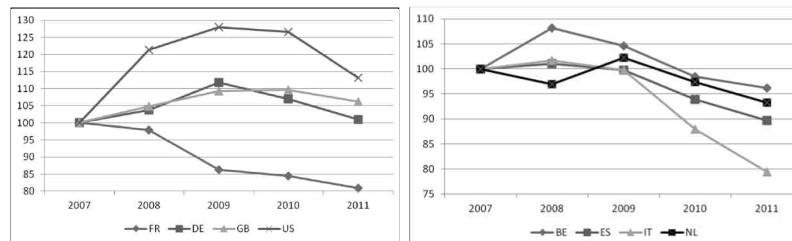
(5) Jean-Michel Boucheron, *Débat sur le projet de loi de finance pour 2012*, Assemblée nationale, Paris, 30 octobre 2011.

Les contraintes économiques

Depuis plus de quatre ans, l'accent a été mis sur la lutte contre les crises de la conjoncture, des *subprimes*, des dettes souveraines, leur contamination mondiale et leurs nombreux effets néfastes pour l'UE, débouchant également sur une crise de l'euro ; la monnaie unique a même été contestée par d'aucuns. La zone euro, avec ses faibles perspectives de croissance, est du reste devenue une région vulnérable. Les économies portugaise, espagnole, italienne et grecque ont subi de plein fouet ces crises et continueront à se contracter en 2012.

C'est précisément au moment où la plupart des budgets de défense se stabilisaient, après les coupes draconiennes de l'après-guerre froide, que les crises survinrent. Elles n'eurent que relativement peu d'effets sur les dépenses militaires en 2009, parce que les économies les plus importantes ont d'abord réagi par un recours à des politiques de type keynésien, à savoir des interventions massives des États dans l'économie, retardant ainsi l'assainissement de leurs finances publiques. Ces mesures keynésiennes ont cependant provoqué une aggravation des déficits budgétaires et des dettes publiques. La nécessité de les limiter a conduit les décideurs à chercher des domaines où les réductions feraient moins mal. Depuis la fin de la guerre froide, la défense en fait partie, parce qu'elle est un bien public se caractérisant par les propriétés de non-rivalité et de non-exclusivité et qui se présente donc de façon plutôt abstraite au citoyen individuel. En outre, elle ne ressent les effets néfastes des restrictions budgétaires qu'à moyen ou long terme. Les dépenses militaires n'ont toutefois pas été réduites forcément partout. L'évolution des dépenses de défense (au sens de l'Otan) en pourcentage du PIB pour les quatre grands pays européens depuis 2007, année précédant les crises, montre que, sauf en France, on a encore dépensé davantage pour la défense jusqu'en 2009 inclus. L'examen de l'effort de quatre pays plus petits montre logiquement une évolution moins favorable ⁽⁶⁾.

(6) Ailleurs, les dépenses de défense continuent d'augmenter, comme dans les pays du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ainsi que dans toute l'Asie, dont les dépenses militaires dépasseront en 2012 celles de l'Europe (Source : *IJSS*).



Tableaux - Dépenses de défense (définition Otan) en pourcentage du PIB

Outre la diminution nominale des dépenses de défense, il convient également de faire entrer en ligne de compte la réduction de leur pouvoir d'achat : de 2009 à 2011, la croissance des prix dans la zone euro est passée de 0,3 % à 2,7 %. En outre, les prix de la défense tendent à augmenter davantage encore que les coûts moyens de l'économie, principalement en raison de la technologie incorporée dans les équipements mais également à cause des séries de production trop réduites. Le secteur de la défense n'en est que plus vulnérable aux restrictions budgétaires.

Mais aujourd'hui, et au-delà de 2012, la nécessité de garder les finances publiques sous contrôle offre peu de marges de manœuvre pour les budgets de la défense. Sans reprise conjoncturelle importante, les gouvernements subiront encore de fortes pressions lorsqu'il s'agira de commencer à rembourser leurs emprunts de crise massifs ; les projets et les dépenses de défense seront davantage dans le collimateur, principalement dans les petits pays. À terme, cela mettra en danger la capacité défensive de l'UE.

Qui plus est, même dans l'exercice inéluctable de réductions importantes des dépenses de défense, les gouvernements ne se sont pas concertés afin de trouver des complémentarités, voire des substitutions, et ont décidé des réformes de leurs défenses nationales indépendamment de ce qui se passe ailleurs, aboutissant ainsi à des réductions parfois fort déséquilibrées. Il n'y a donc pas de restructuration véritablement européenne de la défense. Un rapport du Parlement européen sur l'impact des crises sur la défense européenne permet d'avoir une idée de l'éparpillement des réactions dans l'UE ⁽⁷⁾.

Il peut paraître paradoxal de constater que, malgré les crises, nombre de pays européens aient participé à la campagne aérienne et navale en Libye, prouvant ainsi que ce ne sont pas les critères économiques qui décident en premier lieu de la participation à un conflit. Ce sont avant tout des considérations relevant du souci de protéger les libertés fondamentales, de préserver l'État de droit ou, comme dans le cas d'espèce, de protéger la population contre un dictateur. La décision politique d'intervention en Libye avait ainsi trouvé un fondement politique étayé par la résolution 1973 de Conseil de sécurité de l'ONU, autorisant le recours à la force contre le régime de Kadhafi.

Mais les coûts peuvent devenir une contrainte financière dans le cadre d'une politique d'austérité. Cela a notamment provoqué, au fil du conflit, le retrait partiel de la Norvège, de l'Italie et du Canada, et graduel de la Grande-Bretagne et de l'Espagne.

(7) Christian Molling et Sophie-Charlotte Brune, *The impact of the financial crisis on European Defence*, Directorate-general for external policies of the Union, Directorate B, Policy department, European Parliament, PE 433.830, Brussels, avril 2011, p. 1.

Souveraineté ou partage ?

Si le résultat de l'intervention a prouvé que plusieurs pays, grands comme petits, peuvent coopérer de façon efficace sur le terrain, le conflit libyen a cependant cruellement mis à nu les nombreuses lacunes de la défense européenne dans une série de domaines dont les plus importants sont le transport stratégique, la communication satellitaire, le ravitaillement en vol, les capteurs et plateformes de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, les UAV (*unmanned aerial vehicles*) et la surveillance maritime. Les moyens américains se sont donc révélés décisifs pour le succès des frappes menées par les avions de combat européens. Il ne faut donc point le nier : les pays de l'UE dépendent encore largement des États-Unis. Leurs dépenses de défense ne représentent que 40 % de celles des États-Unis, et en outre, leur efficacité budgétaire n'est que de 20 % à cause de la fragmentation des budgets et des marchés de la défense européens.

Or, l'UE est la première zone économique mondiale, avec une population de l'ordre de 502,5 millions et un PIB de 12 350 milliards d'euros. Malgré ce potentiel, ses États-membres dépensent collectivement à peine quelque 200 milliards par an pour la défense, soit à peine un tiers du budget militaire américain. Ajoutons-y encore la baisse inquiétante des investissements militaires de R&D ; il s'agit là du secteur le plus touché par l'impact des crises. Le dernier élément contraignant pour la défense européenne réside dans les déclarations du président Obama indiquant clairement que son pays allait se désengager partiellement du continent européen au profit de l'Asie et du Moyen-Orient. Il est donc plus que jamais évident que l'époque où l'Europe pouvait resquiller à loisir aux dépens des États-Unis arrive à sa fin. Paradoxalement, on peut espérer que, outre les enseignements de la guerre en Libye (*Cf. supra*), les crises deviennent une contrainte, voire un alibi pour inciter à davantage de collaboration. Compte tenu du fait que la période d'austérité peut encore durer deux décennies, des solutions structurelles s'imposent cependant.

C'est ici que les articles du Traité de Lisbonne sur la PSDC fournissent les instruments adéquats, en particulier le recours à la Coopération structurée permanente, même si elle est boycottée actuellement. Dans ce cadre, l'application du double principe de mutualisation et partage (*Pooling and Sharing*) comparable au concept de défense intelligente (*Smart Defense* à l'Otan) est devenue une nécessité évidente. Elle devrait entraîner une meilleure coordination de la planification de défense, y compris l'harmonisation des besoins militaires, la mise en commun et le partage de certaines fonctions et moyens, une coopération améliorée dans la recherche et la technologie, la collaboration et la consolidation industrielles, l'optimisation du processus de passation des marchés et la suppression des entraves au marché. Dans l'UE, plusieurs exemples encourageants de coopération bi ou multilatérale existent déjà ou se profilent encore, comme les accords franco-britanniques, les initiatives

du groupe de Visegrad, celles des pays nordiques et du Triangle de Weimar, ainsi que la création de la Marine belgo-néerlandaise dès 1996, la formation commune des pilotes belges et français et la création de l'EATC (*European Air Transport Command*). Le 22 mars dernier, les ministres de la Défense de l'UE ont décidé de collaborer afin de renforcer leurs capacités de ravitaillement en vol et douze d'entre eux se sont engagés sur un projet d'hôpital modulaire de campagne.

À l'instar des initiatives qui existent au sein du Benelux, plusieurs petits et moyens pays, les PMP, affichent une tendance naturelle de se tourner vers des PMP voisins afin de coopérer. Cela paraît logique mais il convient d'être plus ambitieux et de sortir des sentiers battus. Les PMP ne doivent pas avoir peur de coopérer avec des plus grands, puisque leurs spécialisations, niches et pôles d'excellence peuvent se révéler intéressants, voire décisifs, pour entrer dans des chaînes communes d'approvisionnement et pour compléter les capacités des plus grands. Mais il ne faut pas oublier non plus les pays plus éloignés dont les appareils de défense sont potentiellement complémentaires, par exemple en Europe centrale. La limite étant aussi que des pays disposant de moyens spécifiques spécialisés peuvent affaiblir des partenaires en mission si les premiers décident de ne pas s'engager. Ce fut le cas en partie avec Berlin qui ne mit pas à disposition ses *Tornado ECR* et leur capacité *SEAD* (*Suppression of enemy Air Defences*). L'autre limite étant la contrainte des moyens budgétaires nationaux pouvant perturber en partie des opérations comme ce fut le cas avec le retrait prématuré de la frégate grecque *Hydra*, pour cause de restrictions budgétaires nationales que tout le monde peut comprendre.

Le relais intégrateur de la défense

Politiquement, l'UE connaît aujourd'hui un temps d'arrêt dans la poursuite de l'intégration. Peut-être est-ce maintenant à la Défense de faire une avancée et de céder à son tour une parcelle de souveraineté nationale ? Certes, il ne peut s'agir d'une aliénation complète de la politique de défense, ni de l'affectation totale des dépenses de défense. Mais tenant compte du fait que les lacunes les plus graves se situent au niveau des équipements et que les budgets militaires sont déjà plombés par des dépenses en personnel trop lourdes et trop inélastiques, une utilisation en commun des budgets d'acquisition d'équipements majeurs pourrait constituer un pas important vers une harmonisation des besoins et des acquisitions en commun.

Il s'agit bien de situer aujourd'hui et demain le curseur entre une coopération avancée entre pays « qui comptent », une européanisation de la sécurité-défense, pilier européen dans une Otan « se désaméricanisant » et le bilan européen de la normalisation française au sein de l'Alliance atlantique. À moins qu'il ne s'agisse que d'un moment conjoncturel, « bousculable » en partie par les effets possibles d'un changement présidentiel français en 2012 ; nonobstant le fait que les programmes des deux principaux candidats

(8) *Revue Défense Nationale* n° 749 et *DSI* n° 80, avril 2012.

affirment leur volonté de « réveiller » la PSDC ⁽⁸⁾. Au risque de la répétition, la PSDC ne peut prendre toute sa place que si la volonté politique est présente au niveau des capitales. Les pistes sont déjà connues : un centre de planification digne de ce nom à Bruxelles, une programmation militaire commune pluriannuelle à composer ensemble avec l'aide de l'Agence européenne de défense (AED) et après élaboration d'un *Livre blanc européen de la sécurité-défense*.

Doit-on plutôt accepter politiquement un partage des tâches et des zones – la PSDC actuellement s'exprimant dans une « bande verticale euro-africaine » – non pas simplement par un différentiel de moyens entre UE et Otan, avec une « démilitarisation de l'UE à la clef », mais peut-être davantage dans un différentiel dans le temps de réaction face aux « surprises stratégiques » ? Que dire de la pertinence du *Pooling and Sharing* aux accents parfois ambigus malgré le discours récent franco-allemand ⁽⁹⁾ (souhaitant donner une nouvelle impulsion à leur politique de sécurité et de défense commune), et du concept de *Smart Defense*, si, au final, les indicateurs économiques poussent les États à s'enfermer dans leur pré-carré ?

(9) Cf. 14^e Conseil des ministres franco-allemands. Déclaration des ministres des AE et de la Défense, Paris, 6 février 2012.

Les États européens sont en tout cas un peu écartelés entre la protection de leurs intérêts nationaux et la nécessité de rapprocher les programmations militaires suite à la baisse des budgets nationaux de la défense. Mais si cela a permis de dynamiser quelque peu l'AED ces derniers mois, les capitales ne veulent pas subir trop de contraintes et souhaitent garder de la flexibilité. C'est pour cela qu'elles conservent une approche pragmatique et encore « autocentrée » alors que la situation imposerait de perdre des parts de souveraineté au profit d'une vision davantage fédérale de la sécurité-défense du Vieux continent. On fait de la coalition de volontaires par urgence, par intérêt et par prudence.

Le Sommet de l'Otan des 20 et 21 mai à Chicago montrera déjà si les Européens ont bien la volonté politique d'assumer collectivement leurs responsabilités en matière de défense. Mais ce n'est pas uniquement en présentant une coopération autour des ravitailleurs que l'exercice sera pleinement réalisé. Si la PSDC a mis au panier les tensions idéologiques des années 1990 et si l'Otan est de plus en plus un prestataire de service, une fenêtre d'opportunité pourrait à nouveau s'ouvrir dans le cadre d'une complémentarité clarifiée entre les deux organisations.

**

En tout état de cause, l'Europe se doit plus que jamais d'assurer une production pour la défense efficace, à un coût socialement acceptable, et ce dans un environnement social, économique et

politique renouvelé. Fameuse quadrature du cercle, dès lors qu'il faut intervenir de plus en plus « hors zone » pour avoir la « paix » chez soi. Faudra-t-il une crise grave pour réveiller les esprits européistes ? Rien n'est moins sûr. Les capitales européennes tout comme les citoyens se reposent encore et toujours sur l'article 5 de l'Alliance atlantique et sur le réflexe de la solidarité transatlantique. Et les priorités politiques et citoyennes telles que présentées dans les sondages réguliers et autres eurobaromètres restent subordonnées aux graves difficultés sociales et économiques actuelles.